

Publicación Bianaual

Año 6 / Número 7

# Revista Latinoamericana de Educación Comparada

Director / Norberto Fernández Lamarra

Directores Adjuntos /

Felicitas Acosta

Guillermo Ruiz

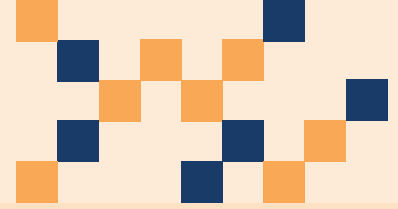
Consejo de redacción /

Paula Scaliter

Antonella Nessi

Antonio García Álvarez

Paulo Henriques Arcas



## Índice

### Editorial

#### 4 EDITORIAL

Norberto Fernández Lamarra / Felicitas Acosta / Guillermo Ruiz

### Estudios e Investigaciones

#### 9 EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: ¿QUÉ DEMOCRACIA SE ENSEÑA EN LA REGIÓN?

Luis Carlos Morales Zúñiga

#### 30 PRÁCTICAS EDUCATIVAS DE RESISTENCIA Y TRANSFORMACIÓN EN LAS CHIAPAS INDÍGENA: RELIGIOSIDAD CATÓLICA PARA UN ETNODESARROLLO EMERGENTE

Victoria Borrell Velasco

#### 43 CAMBIO POLÍTICO Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA TENDENCIAS EN BOLIVIA Y PARAGUAY

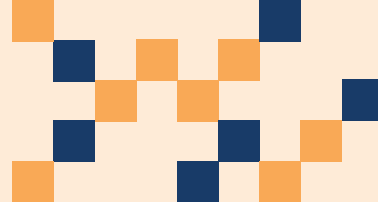
Claudia Talavera Reyes

#### 66 EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Liliana Ronconi

#### 81 LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA A TRAVÉS DE LOS INFORMES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Paulí Dávila Balsera, Luis María Naya Garmendia y Jon Altuna Urdin



## Índice

### Reseñas

- 97** MANUELA GRACIELA GONZÁLEZ Y MARÍA GABRIELA MARANO (COORD.) (2014). *LA FORMACIÓN DE ABOGADOS Y ABOGADAS NUEVAS CONFIGURACIONES*. LA PLATA: ICJ-FCJYS-UNLP; ISBN 978-987-334496-1; 282 PÁGINAS.  
Jesica Montenegro / Universidad Nacional de La Plata
- 100** RENATO FOSCHI (2014). *MARIA MONTESSORI*. BARCELONA: OCTAEDRO. TRADUCCIÓN: RAFAEL HIDALGO. COLECCIÓN EDUCACIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL. SERIE RETRATOS CRÍTICOS; ISBN 978-84-9921-531-7; 197 PÁGINAS.  
Martín J. Caldo / Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero
- 102** ROCÍO LORENTE GARCÍA (2012). *LA FORMACIÓN PROFESIONAL SEGÚN EL ENFOQUE DE LAS COMPETENCIAS. LA INFLUENCIA DEL DISCURSO EUROPEO EN ESPAÑA*. BARCELONA: OCTAEDRO; ISBN: 978-84-9921-269-2; 171 PÁGINAS.  
Victoria Rio / Universidad de Buenos Aires
- 104** JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ HUERTA; JUDITH QUINTANO NIETO; SONIA ORTEGA GAITE (COORD.) (2014). *UTOPIA Y EDUCACIÓN. ENSAYOS Y ESTUDIOS*. SALAMANCA: FAHRENHOUSE; ISBN: 978-84-942675-3-6; 260 PÁGINAS.  
Matías Salvador Gomar / Universidad de Buenos Aires
- 105** ZAIRA NAVARRETE-CAZALES Y MARCO AURELIO NAVARRO-LEAL (EDS.) (2014). *INTERNACIONALIZACIÓN Y EDUCACIÓN SUPERIOR*. CIUDAD DE MÉXICO: PALIBRIO / SOCIEDAD MEXICANA DE EDUCACIÓN COMPARADA; ISBN: 978-1-4633-8277-3; 456 PÁGINAS.  
Ana Karen Rojas Cancino / Universidad Nacional Autónoma de México
- 108** XIV CONGRESO NACIONAL Y I IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN COMPARADA: EDUCACIÓN, SUPRANACIONALIDAD Y CIUDADANÍA. EDUCACIÓN DE CIUDADANOS EN CONTEXTOS SUPRANACIONALES: APORTACIONES DESDE LA EDUCACIÓN COMPARADA.  
María Matarranz y Elena Piñana / GIPES-UAM

#### EDITOR RESPONSABLE



SAECE

C. G. Borges, Viamonte 535 3° piso  
P. de las Naciones (1053)  
CABA / ARGENTINA  
Tel/fax: (011)- 4314-0022  
info@saece.org.ar / www.saece.org.ar

#### STAFF

Director/  
Norberto Fernandez Lamarra

Directores Adjuntos/  
Felicitas Acosta  
Guillermo Ruiz

Consejo de redacción/  
Paula Scaliter  
Antonella Nessi  
Antonio García Álvarez  
Paulo Henriques Arcas

Diseño/

vales®

ISSN 1853-3744



## Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director  
Felicitas Acosta, Directora ajdunta  
Guillermo Ruiz, Director adjunto

### Los sistemas educativos y el Derecho a la Educación. Primeras discusiones.

Desde el siglo XIX la educación ocupa un lugar central en la agenda de los Estados. Bajo la forma de los sistemas educativos, el siglo XX fue testigo de una de las mayores transformaciones culturales de la historia: la escolarización. A pesar del avance dispar de esta transformación a lo largo del globo, los discursos educativos internacionales confluyeron en la instalación del Derecho a la educación y en la extensión de la escolarización como una forma de acceder a ese derecho.

De esta manera, en nuestras sociedades la educación se ha equiparado a la escolarización y el garante de este proceso es el Estado. Incluso el Derecho a la Educación, tal como se formula en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, supone el derecho de las personas a recibir un período de educación obligatoria y gratuita que corresponde a la enseñanza primaria y gradualmente a la secundaria, especifica los deberes del Estado para garantizar ese derecho en el marco de la libertad de enseñanza, esto es el derecho de los padres y los particulares a elegir la educación de sus hijos y dirigir instituciones educativas siempre que se ajusten a las normas mínimas que prescribe el Estado (Artículo 13).

La figura de un Estado educador está ligada al proceso de configuración de los sistemas educativos en tanto tecnología para la expansión de la escolarización. Podría decirse que la expansión de los sistemas educativos a escala global se transformó en el concepto racional predominante de la escolarización: éste actuó como mito pero también como guión dando legitimidad a las instituciones y a los estados que se ordenasen bajo ese concepto. El ordenamiento abarcó y abarca la dimensión sistémica y la institucional y al conjunto de actores y agentes involucrados en el desarrollo del guión.

De acuerdo con lo anterior, pareciera que los sistemas educativos son la resultante de la acción del Estado pero es bien sabido que se trata de una estructura de configuración compleja, en la que diversos agentes y actores intervienen e interactúan en distintos planos (desde la enunciación de principios educativos de alcance mundial hasta la toma de decisiones en la cotidianidad escolar). Sí es claro que este ordenamiento se realizó en torno de la figura del Estado.

En las últimas seis décadas los procesos de internacionalización del derecho y de constitucionalización del derecho han contribuido a ubicar en una posición privilegiada a la educación dentro de las agendas de políticas públicas. Los vínculos conceptuales entre Estado y educación han sido analizados desde diferentes disciplinas durante los últimos siglos y, los análisis contemporáneos, han considerado nuevas perspectivas analíticas derivadas de la intensificación de los procesos de internacionalización de las sociedades y de sus sistemas educativos, de la influencia de lo global sobre lo local así como también se han concentrado esfuerzos por medir los alcances de la educación entre los diferentes sectores y grupos sociales, dentro de cada sociedad nacional.

La emergencia de la globalización supuso la formulación de nuevas preguntas. Desde mediados de la década de 1970 se recogen discursos que plantean una situación de “crisis” de los sistemas educativos, asociada en parte con la llamada crisis de los Estados de Bienestar. En este marco la noción de Estado educador (ligada a la concepción de Estado burocrático) ha pasado a cotejarse con otras tales como Estado competitivo o, en su versión más extrema, la de un Estado regulado por el mercado. En efecto, la globalización, entendida como un creciente volumen e intensidad del tráfico, la comunicación y los intercambios más allá de las fronteras nacionales, plantea un nuevo escenario. A partir de los años setenta, se asiste a una serie de cambios globales entre los que se destacan i) la globalización, ii) la revolución tecnológica, iii) la organización de la



producción a escala mundial, iv) la acumulación de conocimiento y cambio tecnológico, v) las transformaciones profundas en los modos de organizar la producción y el trabajo (modalidades posfordistas) y vi) la difusión de los límites del Estado Nación.

Sin embargo, también se observa que respecto de la provisión de la oferta siempre existieron modelos combinados con predominancia del Estado como sostén y garante. Esto va de la mano de la propia formulación del Derecho a la Educación que habilita la participación de actores históricos como las corporaciones religiosas o los padres. La particularidad, en tal caso, a partir de la crisis de los Estados de Bienestar y, sobre todo, la irrupción de las políticas neoliberales es lo que algunos autores denominan el avance de la privatización encubierta.

En tal caso, vale destacar al menos cuatro elementos en la relación entre Estado y provisión de la oferta escolar:

- el carácter contingente y novedoso del Estado educador (es, al fin de cuentas, una construcción de tres siglos)
- el carácter eminente como actor educativo (aunque como cualquier actor en una lucha aspire al carácter omniabarcante)
- el carácter histórico y variado en sus formas de proveer la oferta educativa
- el carácter profundizador de ciertos elementos propios de su configuración a partir de los nuevos desafíos en la provisión de la oferta

El análisis de la relación entre la globalización y la educación ocupó la agenda de los académicos y de los tomadores de decisiones y la Educación Comparada fue particularmente interpelada dada su trayectoria en el estudio de los procesos de transferencia e internacionalización de discursos y prácticas educativas en un mundo en el que dichos procesos parecieran haberse intensificado. En este contexto, la educación cobró una centralidad en los debates políticos y en la agenda de las políticas de investigación de la mayoría de los países y de los organismos internacionales.

En América Latina –en particular– estos procesos de transferencia e internacionalización de prácticas y discursos y la ampliación del derecho a la educación –particularmente en los niveles medios y superiores de formación– y el rol del Estado respecto de los sistemas educativos, de las instituciones de formación y de los procesos pedagógicos, se plasmaron en reformas nacionales de las bases legales en la mayoría de los países de la Región. A finales del siglo XX, en algunos países las leyes aprobadas buscaron regular los nuevos derechos bajo el marco axiológico y político educativo neoliberal, asignando al Estado un rol subsidiario y compensador. En este siglo, con sentido diferente, se han ido aprobado leyes y planteando reformas asignando al Estado un rol protagónico, promoviendo su rol como garante de las nuevas conquistas sociales y como responsable por su satisfacción, al menos a través de tres ejes centrales: la redefinición y ampliación de la obligatoriedad y las metas de universalización, la calidad educativa y el desarrollo de políticas de democratización e inclusión. A nivel discursivo, se evidencian planteamientos que centran a la educación como derecho y que plantean a la sociedad civil como factor importante de las políticas educativas. Muchas de estas leyes y políticas están todavía en proceso de debate e implementación y no están acompañadas –en muchos casos– con las reformas institucionales y de estructuras organizativas y pedagógicas requeridas.

Éste es un tema muy importante de estudio y debate, con requerimientos específicos de investigaciones e innovaciones, que son necesarias –tanto en el plano nacional como regional e internacional– para pasar de sistemas estructurados históricamente para los sectores medios y altos de la sociedad y que necesitan ahora recibir a los nuevos sectores sociales emergentes para poder alcanzar una verdadera Educación para Todos, en la totalidad de los niveles de los sistemas educativos, teniendo en cuenta tanto los requerimientos actuales como –muy especialmente– los del futuro.

La Educación Comparada no estuvo ni está ajena a estos cambios. En efecto, desde fines del siglo XX promovió en sus diferentes congresos y revistas especializadas el desarrollo de nuevas líneas de investigación para abordar los problemas que presenta la educación desde una perspectiva internacional. De este modo, nuevos desarrollos conceptuales, nuevas metodologías y nuevas modalidades para el pensamiento comparativo comenzaron a desarrollarse para analizar y evaluar las voces y pensamientos ya vigentes, así como los nuevos, los emergentes en diferentes regiones, países y culturas. La Educación Comparada recupera de esta manera un lugar estratégico frente al cambio de escenario global y las demandas educativas. Así como a fines del siglo XIX contribuyó con los viajeros y sus informes, hoy ofrece herramientas para pensar los cambios educativos en el continuum global-local.

La Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC) dedica su séptimo número a la presentación de trabajos que abordan problemas de la educación y de la escolarización desde una perspectiva comparada en estos contextos de cambio



y desafíos en diferentes regiones y países. Todos ellos hacen referencia a cuestiones claves, que afectan a la educación contemporánea, a partir del análisis desde nuevas perspectivas o bien desde la crítica o revisión de los análisis más clásicos dentro de la Educación Comparada. Consideramos que constituyen una introducción apropiada para el debate y las conclusiones que esperamos se desarrollen en el V Congreso Nacional e internacional de Estudios Comparados en Educación que la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) –sobre Educación y Futuro- que se llevará a cabo entre el 24 y el 26 de Junio de 2015, en la Ciudad de Buenos Aires.

## **Composición del Número 7 de la Revista Latinoamericana de Educación Comparada**

Este número se compone de 5 artículos en total y 6 reseñas. Los primeros fueron evaluados a través del sistema de doble arbitraje ciego de pares (nacional e internacional). Se continúa así con uno de los propósitos rectores de RELEC: ofrecer apertura y renovación a los especialistas e interesados en la Educación Comparada y en los estudios comparados en la región.

## **ARTÍCULOS**

### **1. Luis Carlos Morales Zúñiga: Educación y democracia en Centroamérica: ¿qué democracia se enseña en la región?**

El objetivo de este artículo es analizar la democracia presente en los programas de estudio de educación secundaria en Centroamérica, para contribuir en la clarificación sobre la democracia que se enseña en cada país de la región. La metodología utilizada es el análisis comparativo aplicado a los programas de estudio vigentes de los países centroamericanos, en Ciencias Sociales, Estudios Sociales y Educación Cívica. Entre los principales resultados destaca que en los planes de estudio predomina la democracia participativa, hay una fuerte carga de valores en el discurso sobre democracia, hay poca presencia de críticas o cuestionamientos al sistema democrático y hay una visión fragmentada sobre el proceso de transición a la democracia representativa ocurrido en cada país.

### **2. Victoria Borrell Velasco: Prácticas educativas de resistencia y transformación en la chiapas indígena: religiosidad católica para un etnodesarrollo emergente.**

En algunas comunidades indígenas de Chiapas, los procesos de desarrollo local se orientan hacia la autonomía política, la defensa de la identidad cultural y de la soberanía en la gestión de recursos y hacia el control en la toma de decisiones de la vida comunitaria. Estos denominados municipios autónomos defienden un modelo de autodesarrollo humano sostenible que contiene en su organización la semilla de prácticas religiosas católicas de la teología de la liberación. Se trata de un proceso adaptado a las necesidades e intereses de los pueblos originarios que emplea el liderazgo espiritual para integrar el poder político, económico y social comunitario sin pretensiones de vincularse con la política gubernamental sino de funcionar de forma paralela y autónoma, empleando para ello la educación popular crítica. En este trabajo de investigación se analizan diversas prácticas educativas de cuestionamiento, resistencia y emancipación, familiarizadas con los métodos de trabajo de la pastoral católica liberadora.

### **3. Claudia Talavera Reyes: Cambios políticos y educación para todos en América Latina: Tendencias del Financiamiento en Bolivia y Paraguay.**

A menudo se han enmarcado los procesos de cambio político –especialmente en el Cono Sur- como anti-neoliberales. En el sector Educación se produjeron discursos de voluntad de giro de la Agenda Educativa, con una reivindicación del rol del Estado. ¿En qué medida ello se tradujo en la práctica? Asumiendo o incluso yendo más allá de los objetivos de la Educación para todos, con prioridades contextualizadas a cada país, los gobiernos y Ministerios de Educación se han enfrentado al deseo, la voluntad y la capacidad de emprender caminos propios. En este artículo, revisamos las tendencias del cambio en el financiamiento público, considerando tres dimensiones: el presupuesto en Educación, los acuerdos de crédito y cooperación, y las políticas sociales vinculadas al sector. Comparamos dos casos y periodos recientes –Bolivia (2006-2009) y Paraguay (2008-2011)- y mostramos el efectivo cambio de tendencia, aunque con matices intra e inter casos, considerando no sólo el marco nacional, sino también la perspectiva de cambios en el contexto internacional.

### **4. Liliana M. Ronconi: Derecho a la educación: el rol de los tribunales de justicia como garantizadores del acceso a la educación en condiciones de igualdad.**

En Argentina el derecho a la educación goza de un amplio reconocimiento normativo (constitucional, convencional y legal). Asimismo, este reconocimiento es ampliado en la normativa de algunas jurisdicciones locales, como sucede en la Constitu-



ción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ahora bien, pese a este amplio reconocimiento normativo, existen determinadas situaciones donde el ejercicio de dicho derecho presenta fuertes déficits. En este sentido, diferentes informes demuestran que no todas las personas o grupos pueden acceder al derecho a la educación o, en caso de que accedan, no lo hacen en condiciones de igualdad. Muchas de estas situaciones de desigualdad en el acceso a la educación han sido llevadas a los tribunales por particulares o por ONGs que procuran la defensa de un derecho educativo igualitario. El análisis crítico de las respuestas que ha dado el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a estos reclamos es el foco de este trabajo. Así, pretendemos analizar el rol que han asumido los jueces y juezas como garantes del derecho a la educación, en una jurisdicción que, al carecer de una norma general que regule la totalidad del sistema educativo, requiere de otros órganos, distinto del Legislativo, para hacer efectivos los derechos.

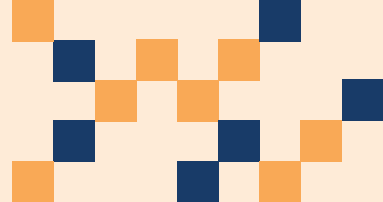
#### **5. Paulí Dávila Balsera – Luis María Naya Garmendia – Jon Altuna Urdin: La implementación del derecho a la educación en América Latina a través de los informes del Comité de los Derechos del Niño.**

Los objetivos de la Educación Para Todos (EPT) no se pueden entender sin tener en cuenta las consecuencias implícitas que supone el disfrute del derecho a la educación. En los últimos tres decenios, este derecho fundamental ha conseguido que su desarrollo sea acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Para dar cuenta de este proceso centramos nuestra atención en la consideración de los niños como sujetos de derecho. En América Latina este proceso ha resultado trascendental, como lo demuestran los informes y observaciones que ha realizado el Comité de los Derechos del Niño sobre la implementación de la CDN. El objetivo de este artículo es analizar de qué manera los países de América Latina han implementado la CDN, sobre todo en relación con el derecho a la educación. Para ello hemos analizado la documentación generada por el Comité de los Derechos del Niño, a partir del esquema de las 4 Aes propuesto por Tomaševski, donde se aprecia claramente el nivel de compromiso adoptado por cada país. La conclusión principal es que los Estados se han comprometido más en facilitar y asegurar la escolarización que en los contenidos de la educación.

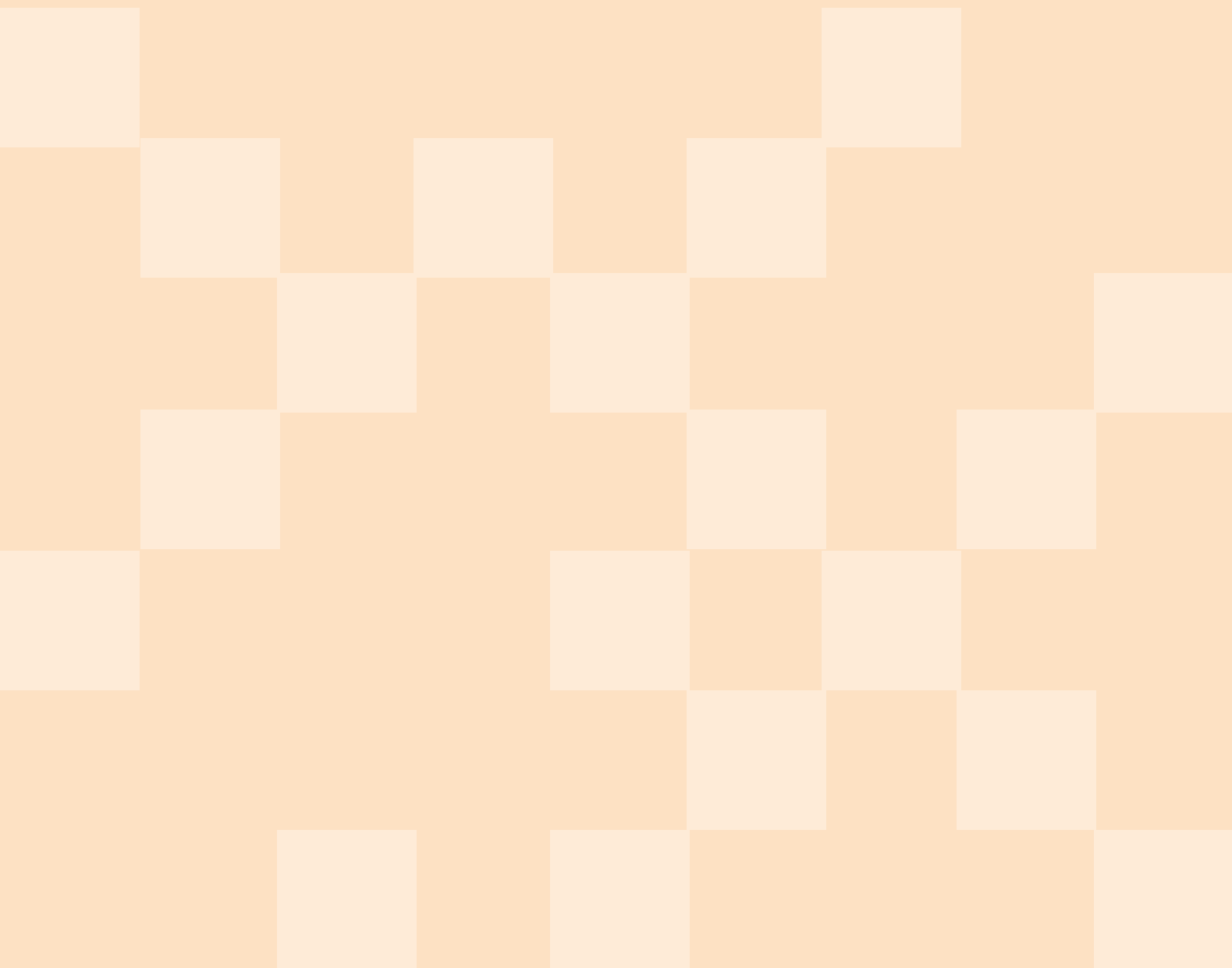
## **RESEÑAS**

1. Manuela Graciela González y María Gabriela Marano (Coord.) (2014). *La formación de abogados y abogadas Nuevas Configuraciones*. ICJ-FCJyS-UNLP; ISBN 978-987-334496-1, 282 pág. Reseña de Jesica Montenegro / Universidad Nacional de La Plata.
2. Renato Foschi (2014). *Maria Montessori*. Barcelona, Octaedro Editorial. Traducción: Rafael Hidalgo. Colección Educación Comparada e Internacional. Serie Retratos críticos. ISBN 978-84-9921-531-7; 197 páginas. Reseña de Martín J. Caldo / Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero
3. Rocío Lorente García (2012). *La formación profesional según el enfoque de las competencias. La influencia del discurso europeo en España*. Barcelona: Ediciones Octaedro, S.L.; ISBN: 978-84-9921-269-2; 171 páginas. Reseña de Victoria Rio / Universidad de Buenos Aires
4. José Luis Hernández Huerta; Judith Quintano Nieto; Sonia Ortega Gaité, (coord.) (2014). *Utopía y Educación. Ensayos y Estudios*. Salamanca: FahrenHouse; ISBN: 978-84-942675-3-6; 260 páginas. Reseña de Matías Salvador Gomar / Universidad de Buenos Aires
5. Zaira Navarrete-Cazales y Marco Aurelio Navarro-Leal (Eds.) (2014) *Internacionalización y Educación Superior*. Ciudad de México: Palibrio / Sociedad Mexicana de Educación Comparada; ISBN: 978-1-4633-8277-3; 456 páginas. Reseña de Ana Karen Rojas Cancino / Universidad Nacional Autónoma de México.
6. XIV Congreso Nacional y I Iberoamericano de Educación Comparada: Educación, Supranacionalidad y Ciudadanía. Educación de ciudadanos en contextos supranacionales: Aportaciones desde la Educación Comparada. Reseña de María Matarranz y Elena Piñana / GIPES-UAM





# Estudios e Investigaciones







## Educación y democracia en Centroamérica: ¿qué democracia se enseña en la región?

*Education and Democracy in Central America: What democracy is taught in the region?*

Luis Carlos Morales Zúñiga

### Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la democracia presente en los programas de estudio de educación secundaria en Centroamérica, para contribuir en la clarificación sobre la democracia que se enseña en cada país de la región. La metodología utilizada es el análisis comparativo aplicado a los programas de estudio vigentes de los países centroamericanos, en Ciencias Sociales, Estudios Sociales y Educación Cívica. Entre los principales resultados destaca que en los planes de estudio predomina la democracia participativa, hay una fuerte carga de valores en el discurso sobre democracia, hay poca presencia de críticas o cuestionamientos al sistema democrático y hay una visión fragmentada sobre el proceso de transición a la democracia representativa ocurrido en cada país.

**Palabras clave:** democracia, currículum, enseñanza, educación, Centroamérica.

### Abstract

The main objective of this article is analyzing the democracy within Centro American high school curricula, in order to contribute on clarifying how democracy is taught in Central America. Methodology used was the comparative analysis applied to high school curricula in Social Sciences, Social Studies and Citizen Education. Within the main results is remarkable that Central American curricula have a dominance of participatory democracy, there is a strong presence of democratic values, there are few critics to democracy, and there is a fragmentary view of the transition processes to representative democracy of each country.

**Key words:** democracy, curriculum teaching, education, Central America.



## Introducción

Las formas de dominación, dice Max Weber (1979) se fundamentan en tres justificaciones internas o tipos de legitimación, en principio, estas tres fuentes de legitimidad son la tradición, el carisma de los líderes, y la legalidad. Es por ello que un elemento central en el análisis del perfil de un Estado es el estudio de los mecanismos mediante los cuales esas formas de legitimación se hacen efectivas en la realidad empírica, los cuales deben ser mediados por gestores de la educación tanto a nivel macro como micro educativo. La educación es uno de los espacios privilegiados de socialización política (Pereira 1992), un espacio social en el cual las tres formas de legitimación de las cuales nos habla Max Weber se encuentran presentes, pues se trata de un punto espacio temporal en el que las nuevas generaciones son socializadas en cuanto a la legitimación del Estado al que pertenecen, y se les enseñan las distintas justificaciones internas del régimen político que las clases en el poder han asumido y seleccionado como las necesarias.

El tema de la educación como espacio para la transmisión y reproducción de ideas ha sido ampliamente discutido, desde diferentes perspectivas teóricas. Por ejemplo, desde el marxismo se ha planteado que las ideas de las clases dominantes son en toda época las ideas dominantes (Marx 1968), esto ha sido reformulado por Paulo Freire (1975) quien señala que la Pedagogía dominante es la de las clases dominantes. Las condiciones materiales y de clase, desde la perspectiva marxista, son las que determinan la cultura dominante, y por lo tanto la cultura que se enseña en los sistemas educativos formales. Louis Althusser (1988) ha hablado de los aparatos ideológicos de Estado como elementos que facilitan la interiorización de la ideología estatal por parte de los individuos, uno de los principales aparatos es la escuela; Pierre Bourdieu considera que la educación es un mecanismo de reproducción social, y por lo tanto de reproducción también de ideas, las cuales se distribuyen como formas de capital cultural. La sociología de la educación ha analizado este fenómeno desde el marxismo, la teoría crítica, el estructuralismo y desde muchas otras corrientes teóricas (Morales 2010).

Sin importar la ideología dominante en una configuración políticoestatal, ya se trate de socialismo, socialdemocracia, liberalismo, neoliberalismo o cualquier otra forma de ideología política, la educación en manos del Estado le permite a las clases que están en uso del poder, desplegar y enseñar su ideología con tal de alcanzar la legitimación del régimen. Evidentemente, este proceso no es un mecanicismo, ni se podría pensar de manera reduccionista que la educación hace que todos los individuos interioricen la misma ideología, ni que la interioricen de la misma manera. Tampoco podríamos suponer que los individuos actúan, piensan y hacen, en correspondencia con la ideología que han interiorizado. En la realidad concreta el fenómeno es mucho más complejo que eso, sin embargo, un hecho objetivo de la realidad es la existencia de una ideología y el papel de la escuela como contribuyente en su legitimación. Una de las manifestaciones concretas de la forma como la ideología de las clases en el poder del Estado se materializa es el currículo. Es por esta razón que los planes de estudio que se utilizan en la educación formal constituyen una fuente de información y una evidencia empírica susceptible de ser analizada, pues condensan lo que las clases en el poder del Estado piensan que se debe enseñar sobre las más variadas temáticas (Apple 2004).

Bajo este supuesto, el principal objetivo de este artículo es analizar la forma como se plasma el discurso y el tema de la democracia en los planes de estudio de la región centroamericana. Este análisis aporta evidencias empíricas que nos permiten dar cuenta de la pregunta que forma parte del título de este escrito: ¿qué democracia se enseña en la región? Es decir, el interés específico consiste en analizar lo que las clases en el poder del Estado han decidido que se debe enseñar sobre la democracia, con tal de contribuir en la comprensión del perfil de los Estados centroamericanos, desde el punto de vista de su discurso educativo. Específicamente, el análisis busca captar lo que se dice sobre la democracia, teniendo en cuenta algunas categorías teóricas y el proceso de democratización centroamericano, el cual ha sido un resultado de procesos altamente costosos para las sociedades de la región (Rovira 2002).

Para responder a la pregunta central de esta investigación, se analizan los planes de estudio vigentes de los países centroamericanos, respectivos a las distintas disciplinas de las ciencias sociales, las cuales constituyen el campo en el cual se analiza y se enseña con mayor profundidad el tema de la democracia como un contenido específico del currículo. Estos planes de estudio son analizados a partir de cuatro categorías principales, que sirven de marco teórico explicativo para entender lo que el currículo de cada país dice sobre la democracia. Asimismo, el análisis está focalizado sobre los planes de estudio de la educación media, pues se trata del nivel de la educación formal en el cual el tema de la democracia se desarrolla con mayor hondura conceptual e histórica, pues se parte del supuesto de que los estudiantes poseen un mayor grado de madurez cognitiva para comprender y analizar la temática. Además, se trata de estudiantes que por su edad están más cerca de hacer el uso efectivo de su ciudadanía en lo que se refiere a la participación en el sistema democrático representativo.



La estrategia de investigación y análisis que se despliega en este escrito obedece a la definición planteada por Charles Ragin (2007) sobre el método comparativo, quien señala como principal objetivo de esta metodología, el análisis de los patrones de diversidad y de parecidos que existen en los casos seleccionados, así como el análisis de la causalidad de esos patrones. Con tal de delimitar el estudio comparativo de los diferentes currícula centroamericanos, el análisis gira en torno a cuatro categorías teóricas específicas, las cuales son definidas en el siguiente apartado y sirven como marco teórico para captar la forma en que estas categorías se manifiestan en el currículo de los países centroamericanos:

*Concepto y tipos de democracia*

*Valores asociados a la democracia*

*Retos y críticas a la democracia*

*Transición a la democracia representativa en cada país*

Se trata entonces de dar cuenta sobre qué dicen los currícula de la región sobre estos constructos, analizar los patrones de diversidad y de parecidos en el discurso educativo con el fin de brindar finalmente una visión de conjunto sobre la democracia que se enseña en la región.

Encontramos dos limitaciones principales en este artículo, la primera tiene que ver con el acceso a los planes de estudio que anteceden a los vigentes, pues si bien sería interesante realizar un análisis de la continuidad histórica de los planes de estudio actuales, respecto de los que les antecieron, no ha sido posible localizar los programas anteriores, y aun contando con ellos, tal análisis obedecería a otra investigación. La segunda tiene que ver con que si bien consideramos el currículo oficial como una evidencia empírica susceptible de análisis, reconocemos que existen dos fenómenos que escapan a nuestro examen y que le adhieren complejidad al problema en su conjunto. Estos fenómenos son en primer lugar la mediación docente que se realiza para enseñar los contenidos del currículo, y en segundo lugar la resignificación que los estudiantes hacen sobre los temas a los que son expuestos. Tales procesos representan una realidad empírica que está pendiente de ser analizada en futuras investigaciones.

En la primera parte de este artículo se desarrollan las cuatro categorías teóricas que constituyen el marco analítico del trabajo investigativo. Estas categorías sirven para analizar los programas de estudio de la región, con tal de observar si son abordadas, y qué se dice de ellas, comparándolas por países, con el objetivo de responder a la pregunta sobre qué democracia se enseña en la región centroamericana.

## **Democracia y proceso de democratización en Centroamérica: apuntes teóricos y empíricos como contexto para la enseñanza**

Para realizar el análisis de los programas de estudio de la región, se han seleccionado cuatro categorías, las cuales son desarrolladas teóricamente en este apartado con tal de observarlas luego en su manifestación empírica en la currícula de la región. Este desarrollo echa mano de diversas perspectivas y autores con tal de obtener una visión más precisa del significado de cada una.

Hay que tener en cuenta que un concepto no agota la realidad, sin embargo resulta útil como punto de partida hacia la realidad empírica, pues permite tener un marco analítico contra el cual comparar los datos y casos de la realidad, siguiendo la sugerencia que brindan Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2003), sobre la dirección del vector del conocimiento que va de lo racional teoría a lo real empiria, y cuyo resultado se convierte en una nuevas construcciones o nociones científicas, que siguiendo la concepción de Emile Durkheim (2001), sirven para sustituir las prenociones.

### **Concepto y tipos de democracia**

En una conferencia dictada en el auditorio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, el filósofo francés Michel Serres (2002) resaltó:



Entre sus mentiras políticas, los griegos inventaron la democracia, no en sus Asambleas donde su arrogancia excluía metecos y esclavos, sino en la definición geométrica de esa nueva relación, la cual como el rayo, sin derramamiento de sangre ni desgracia de muerte, se universalizó. (p. 1)

Michel Serres tiene razón, la democracia como idea y como ideal así como otras invenciones de la civilización helénica tales como la *filosofía*, que según Bertrand Russell (1945) inicia en la Grecia del siglo VI a.C. o la noción del *concepto*, que para Max Weber (1979) es un descubrimiento griego ha logrado una expansión de alcances globales, que la hacen una realidad naturalizada en muchas sociedades. Por supuesto que una historia de la democracia como forma de organización política y como idea, así como una historia de la democratización nos llevaría al menos hasta el origen de esta noción en la Atenas del siglo V a.C. Desde ese punto espacio temporal deberíamos partir hasta llegar al presente, tal como lo ha hecho John Dunn en sus obras *Democracy: A history* (2006), y en *Setting the People Free: The Story of Democracy* (2005), trabajos en los que repasa con detalle el devenir de la democracia en el pensamiento y en la práctica occidental desde la Grecia Antigua hasta nuestros días. En ambas obras de John Dunn se evidencia cómo durante un proceso histórico tan amplio, se pueden encontrar distintas formas de definir el concepto de democracia, así como diversas manifestaciones y maneras de llevarla al plano empírico. Además, la historia de la democracia debe considerar también momentos de gran auge de este régimen político, y momentos en cambio de deterioro o retroceso de la democracia, lo cual ha sido meticulosamente expuesto por Samuel Huntington en su célebre obra titulada *Democracy's Third Wave* (1991), donde analiza las olas y las contra olas de democratización a nivel mundial en la contemporaneidad, desde 1820 hasta 1970/1980.

Como se trata de un fenómeno de gran amplitud histórica y conceptual, es necesario establecer lo que Norberto Bobbio (1996) llama una definición mínima de democracia, esto es precisar el concepto de democracia que sirve en este artículo como sustento teórico y marco analítico a través del cual se capta y comprende la democracia que se enseña en la región centroamericana. No está demás mencionar que alrededor del concepto existe una enorme y desarrollada mitología, la cual posee sus héroes y sus villanos, así como sus ideales. Uno de los ideales más sobresalientes sobre la democracia y que ha tenido enorme difusión, es la famosa sentencia que Abraham Lincoln decretó en la Proclamación de Gettysburg de 1861, cuando definió la democracia como *el gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo*. Pero lo que interesa es aclarar las formas de democracia que realmente existen, pues siguiendo a Norberto Bobbio (1996), la democracia es un ideal límite, incluso podríamos pensar que es un meta ideal, pues incluye dentro de sí muchos otros ideales, como el del gobierno, el de los valores, el de la ciudadanía, la igualdad y tantos otros que componen y forman parte de la liturgia o el culto democrático.

El debate sobre una definición de democracia es problemático, requiere especificar, tipos de democracia, posicionamientos teóricos e ideológicos, así como morales; mas poco podría esclarecer la discusión teórica sobre una definición de democracia si no se consideran los tipos concretos en los que este concepto se manifiesta, y para considerar esos tipos concretos se necesitaría ver caso por caso, lo cual es una tarea abrumadora que excede los límites de este escrito. Con tal de afinar este punto de partida y de vista dado por la teoría, una definición de democracia que permite tener un marco de análisis, y que sirve para realizar un proceso deductivo mediante el cual es posible acercarse a los particulares concretos es la que nos sugiere Norberto Bobbio (1996):

*Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. (p. 1)*

Nótese que el sentido de esta definición de democracia está focalizado en la democracia como un procedimiento, como una serie de reglas que determinan la forma o las formas mediante las que resulta posible alcanzar una posición que permita tomar decisiones colectivas. Esta no es una definición idealista de democracia, sino que es un intento por aproximar el concepto a la forma concreta en la cual funciona la democracia, esto es a las democracias realmente existentes. Muy cercana a la definición de Norberto Bobbio se encuentra el planteamiento de Alain Touraine (1993), quien ha sostenido sobre la democracia la siguiente definición:

*La democracia no es un tipo de sociedad sino un régimen político; está definida por el proceso de formación y legitimación del poder político. La democracia es la libre elección de los gobernantes por los gobernados. La democracia se define entonces por oposición a la legitimación del poder por la tradición, el derecho divino, la conquista o la fuerza. Implica la igualdad de derechos políticos para todos, con ciertas limitaciones todavía debatidas en cuanto a los menores, a los condenados, o a los enfermos mentales (p.67).*



Sobresaliente es la coincidencia de ambos autores en torno al carácter procedimental más que ideal de la democracia. En ambas posturas el factor de peso que define a una democracia tiene que ver con la forma mediante la cual se accede al poder con tal de tomar decisiones legítimas y de alcance colectivo. Por tanto, siguiendo a Bobbio y a Touraine, podemos asumir como elementos mínimos que definen la democracia el acuerdo en cuanto a los procedimientos válidos y normados que permiten acceder al poder con tal de tomar decisiones legítimas de carácter y alcance colectivo.

Es plausible pensar en otros elementos como las condiciones mínimas de la democracia, los valores o la cultura democrática, sin embargo, no son estos elementos los que definen a la democracia como régimen político, ni siquiera como fenómeno, pues se trata más bien, simplemente de una forma de acceder al poder con tal de hacer uso de ese poder para tomar decisiones. A pesar del aparente carácter colectivista de la democracia, en el sentido de toma de decisiones colectivas, subyace un nivel individual de la democracia, tanto en su forma directa como representativa, pues las cuotas de poder se distribuyen ascendente o descendientemente entre los individuos, algunos solamente participando mediante el voto o la palabra, otros participando mediante la competencia por el acceso a los puestos de mando, otros asumiendo el carácter de líderes, tomando como recurso la legitimidad carismática de la que tanto escribió Max Weber (1979). Las formas de acceso al poder con tal de tomar decisiones difieren no solo de una época a otra o de un lugar a otro, sino que difieren también de un tipo de democracia a otro. Sobre los tipos de democracia, nos dice Giovanni Sartori (2005a) que la democracia nació siendo política, sin embargo, se suele hablar de muchos tipos de democracia, de lo cual se deriva la confusión sobre el término:

*El vocablo **demokratía** fue acuñado en el siglo V a.C. y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político. Es decir, **democracia** significaba **democracia política**. En la actualidad, empero, hablamos también de **democracia** en un sentido no político o subpolítico, como cuando oímos hablar de **democracia social**, **democracia industrial** y **democracia económica**. (p.28).*

Actualmente, se suelen mencionar además de las democracias citadas por Sartori, una gran cantidad de formas de la democracia, al punto que podría hablarse de democracias más que usar el término en singular. Normalmente, la democracia suele dividirse en política, social, económica y cultural, pero además existen otras variedades que son normalmente subespecies de las democracias anteriores, como la democracia directa, representativa, electoral, participativa, deliberativa, constitucional, de mercado (Sartori 1994), e incluso circula en alguna literatura académica y no académica el esnobismo de la *democracia digital* que procede del término inglés *democracy* (Kampen; Snijkers, 2003).

El interés de nuestro análisis se encuentra en la democracia política, y en las formas que adopta este tipo de democracia, sobre las cuales es ya suficientemente aceptado por la literatura académica, nos menciona Sartori (2005b) (1994), la existencia de al menos dos tipos que se distinguen claramente. Se trata de la democracia directa y de la democracia representativa. Un tercer tipo de democracia política, que no se encuentra totalmente claro y que es comúnmente denominado democracia participativa, puede ser mencionado en abundantes textos también (Zimmerman 1992), pero como veremos, siguiendo a Rovira Mas (2002) y al propio Sartori (2005b), no se trata este concepto de un tipo de democracia política realmente existente, y menos aún de un régimen político institucionalizado. Una definición mínima de cada una de estas formas de democracia es necesaria, con tal de contrastar nuestras concepciones teóricas con lo que los planes de estudio de la región centroamericana nos dicen.

La democracia directa se trata de la democracia de los antiguos, y su origen está en la Grecia del siglo IV a.C. Esta forma de democracia se caracteriza fundamentalmente por la participación directa de todos los ciudadanos en cuanto a los procesos de toma de decisiones sobre todo lo atinente a la polis. Nos dice Henri Giroux (2003), que la educación ciudadana en la antigüedad estaba centrada y diseñada para la participación política de los ciudadanos, pues esta forma de democracia directa, es quizá el mecanismo más prístino de concepción de la democracia y de la vida en la comunidad cívica. En la democracia directa, el *demos*, esto es todos aquellos que poseen la categoría de ciudadanos, se reunían en la *ekklesia* o asamblea, donde podían participar mediante la expresión de sus puntos de vista, la discusión y mediante el voto, en los asuntos que conciernen a la vida de la polis. Sin duda, como todo régimen, se trata de una forma de organización que era excluyente, pues hay muchos individuos que por su condición ya fuese de esclavos, de metecos, de menores de edad o de mujeres no podían participar. Sin embargo, esta forma de democracia ha alcanzado un alto nivel de idealización por ser uno de los pocos regímenes políticos en el que prácticamente todas las decisiones se toman por mayoría.

Para efectos de interpretación, en este trabajo el concepto de democracia directa se entiende, como una forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen la capacidad de discutir, participar y decidir por medio de la mayoría, sobre



todos los asuntos relativos a la vida política. Para Sartori (1994) la democracia directa es por definición, *una democracia sin representación, que es tal en cuanto elimina a los representantes* (74). La democracia representativa, en cambio, se trata de una forma de democracia indirecta, en la cual los ciudadanos no son quienes toman las decisiones sobre los asuntos de la vida en comunidad, sino que eligen a quienes los representarán en los procesos mediante los cuales esas decisiones son tomadas. De reciente invención, tradicionalmente situada en el siglo VII y en Inglaterra, la democracia representativa puede asumir distintas formas o sistemas, por ejemplo se puede tratar de un régimen político parlamentario o presidencialista, o bien expresiones más o menos intermedias de estos regímenes.

Lo esencial de la democracia representativa es la elección de autoridades que son quienes toman las decisiones en lugar del demos autogobernado. Esta forma de democracia soluciona problemas prácticos tales como la imposibilidad de preguntarle a todos los ciudadanos, la opinión y el criterio sobre distintos temas, la imposibilidad de congregarse a todos los ciudadanos cuando se trata de estados de gran población, y la incapacidad de todos los ciudadanos para estar bien informados en cuanto a temas que en los tiempos actuales pueden ser materia de especialistas. La democracia representativa es más que la democracia electoral, unas elecciones libres poco dicen sin la libre opinión, y sin otras libertades fundamentales. Tomando en consideración las ideas de Ralph Milliband (1983), unas elecciones libres no dicen nada si la competencia es desigual, como lo suele ser en las elecciones de los Estados capitalistas, donde las condiciones de clase y de posición en cuanto al capital poseen una incidencia directa en las condiciones de participación en la competencia por el poder del Estado.

Ralph Milliband representa la crítica marxista a la democracia y en especial a la *teoría pluralista elitista competitiva de la democracia*, que expone al sistema de democrático representativo como una forma de organización política que admite la participación por igual para todos los ciudadanos en la competencia por el acceso al poder. La crítica marxista a esta concepción de la democracia representativa esencialmente trata de poner en perspectiva esa noción de competencia pluralista, haciendo notar que el elemento de clase social y de relación que se tenga con el capital, condiciona la competencia por el poder y desencadena lo que Milliband llama *competencia imperfecta* (1983).

El marxismo desde sus orígenes ha sido reacio a aceptar la democracia representativa capitalista como un régimen político idóneo para el gobierno del demos, y capaz de eliminar las desigualdades de clase social. En el *Dictionary of marxist thought* editado por Tom Bottomore (2001) se lee sobre la concepción marxista de la democracia lo siguiente:

*From his earliest writings, Marx was committed to the ideal of direct democracy. His early conception of such democracy involved a Rousseauesque critique of the principle of representation, and the view that true democracy involves the disappearance of the state and thus the end of the separation of the state from civil society, which occurs because Society is an organism of solidary and homogeneous interests, and the distinct "political" sphere of the "general interest" vanishes along with the division between governors and governed. This view reappears in Marx's writings about the Paris Commune, which he admired for its holding every delegate at any time revocable and bound by the formal instructions of his constituents. (p.133).*

Marx (1973) resalta y expresa juicios positivos sobre la Comuna de París, exaltando el carácter democrático directo esta formación política, sin embargo, no deja de mostrarse crítico frente a tal acontecimiento social, pues creía que la clase obrera no debía limitarse a tomar el poder del Estado, y a utilizar ese poder en su beneficio tal como lo hacía la burguesía, sino que la Comuna debía, desde el punto de vista de Marx, abolir o superar todos los mecanismos de centralización del poder que habían sido gestados hasta el momento, con tal de que fuese el propio pueblo el que alcanzase la capacidad de autogobernarse.

La crítica a la democracia representativa y su apoyo a la democracia directa ha sido constante en el marxismo, sin embargo, el principio de representación es el que ha tenido éxito histórico, y donde se habla de democracia o democratización, se trata normalmente de democracia representativa. En términos ideales la democracia representativa se diferencia fundamentalmente de la directa en la forma como se toman las decisiones, pues no es el pueblo o los ciudadanos quienes deciden directamente. Además, hay que tener en cuenta que no se trata solamente del principio del sufragio el que le da sentido a la democracia representativa, pues esta supera a la democracia electoral, e incluye tanto a la participación como a la democracia refrendaria. Las democracias representativas realmente existentes se caracterizan por la igualdad formal de los ciudadanos, pero por la desigualdad real en términos de participación, y en términos de representación de los intereses del demos y de sus partes. Sartori (2005a) presenta la democracia representativa de esta manera: *La democracia representativa puede definirse, para nuestros fines actuales, como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen* (150).



Además, de la democracia directa y de la indirecta en términos de Sartori, el último tipo de democracia política del cual hacemos mención es la democracia participativa, la cual es aun de más reciente aparición probablemente alrededor de la segunda mitad del siglo XX. El problema con la democracia participativa tiene que ver con que a diferencia de las anteriores democracias políticas definidas, no se trata de una forma de organización política, ni institucional con reglas y leyes que permitan establecer mecanismos y procedimientos para el acceso al poder y la toma de decisiones. Tanto en la democracia directa como en la representativa existe participación, por lo que mayor participación no necesariamente significa que estemos en presencia de una nueva forma de democracia, ni ante nuevos mecanismos institucionalizados para el proceso de toma de decisiones, de manera que el principio de participación no es un elemento característico de esta posible subespecie de la democracia política.

El concepto de democracia participativa es común en el discurso político y periodístico, y muchas veces su uso no deja de ser parte de la demagogia, asimismo, el concepto posee defensores también en el campo académico, dos ejemplos sobresalientes: primero el trabajo del sociólogo canadiense Crawford Macpherson titulado *The Life and Times of Liberal Democracy* (1977) quien en el capítulo titulado *Model IV: Participatory Democracy*, trata de dar cuenta sobre cómo se podría implementar la democracia participativa como un modelo de acción política, y argumenta que se trata de una de las formas de la democracia liberal; segundo y más reciente, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos realiza una larga apología de la democracia participativa en su obra *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (2002), y a partir de la argumentación académica y de algunos casos de toma de decisiones a partir de la participación de sectores populares en la India, el Sur de África o en Brasil, concluye que la democracia participativa o lo que el autor llama micromovimientos sociales, es la salida a la crisis actual de la democracia y del sistema económico capitalista. Pero la principal crítica a esta noción o pretendida forma de la democracia política es su falta de claridad en cuanto a los procedimientos, y al hecho de que la participación así como un mayor grado de esta, no hace que se produzca una ruptura en el ordenamiento político y se establezca un nuevo sistema de acceso al poder y a la toma de decisiones. Sobre este problema, y en referencia al concepto de democracia participativa, Jorge Rovira Mas (2002) ha planteado:

*Se trata de un ideal bastante difuso, pero emocionalmente muy atractivo, que cobro actualidad y atrajo cierta atención en algunos países especialmente durante los años sesenta y setenta del siglo XX. Y se refiere a un anhelo por una "mayor participación" que entonces supuestamente daría origen a una nueva subespecie de democracia política, cualitativamente distinta de las otras, la democracia participativa. (p.16).*

Rovira Mas concuerda con la tesis de Sartori (1965) sobre la problemática definición de lo que realmente es la democracia participativa, y sus limitados alcances en términos de establecimiento de mecanismos institucionalizados que nos permitan suponer una plausible superación de la democracia directa o de la democracia electoral y representativa. La postura que asumimos en este trabajo concuerda con ambos autores, sin embargo se trata de captar qué es lo que se dice sobre la democracia participativa, así como sobre las otras subespecies de la democracia política en los planes de estudio de la región, con tal de entender cuál es la democracia que se enseña en Centroamérica, y qué tipos de democracia son los que se les muestran a los jóvenes centroamericanos.

## Valores asociados a la democracia

La democracia, habíamos planteado, es un metaideal, pues se trata de una idea que está compuesta por otra cantidad mayor de ideales o de valores que le dan sentido, y que la asientan en las conciencias individuales. Pero antes de adentrarnos en cuáles son algunos de los valores que constituyen a la democracia, conviene tener una definición mínima de lo que se entiende por el concepto de valor. Los valores han sido un núcleo temático fundamental de discusión desde la filosofía griega hasta la filosofía contemporánea, así como en las ciencias sociales desde su nacimiento. Ejemplo de ello son *La crítica de la razón práctica* (2001) y *La crítica del juicio* (2000), en los que Immanuel Kant trata de dilucidar el tema de los valores como principios orientadores en el plano de la vida práctica y en el plano del goce estético. En cuanto a la cultura griega, en su ya clásica obra *Paideia. Los ideales de la cultura griega*, Werner Wilhelm Jaeger (1962) nos muestra lo fundamental del desarrollo de la cultura griega en el plano educativo, intelectual y también en el campo de los valores más importantes de esa cultura, así como los conflictos entre distintos ideales que se dieron en la antigüedad clásica. Esto es importante, pues en lo fundamental, el espacio social es un lugar propicio para el enfrentamiento entre valores opuestos, y el conflicto entre ideales. Desde la sociología, el tema de los valores ha sido un tema central, por ejemplo en el trabajo de Max Weber (2001), quien



puso en correspondencia el tema de los valores protestantes, específicamente calvinistas del norte de Europa, y el desarrollo de formas de racionalización económica que se convirtieron en un motor para el despliegue del capitalismo europeo.

Además, para Max Weber (1973) el tema de los valores no fue solo un interés de exploración empírica, sino que constituye una parte fundamental de su teoría sociológica, como un elemento que compone su clasificación de la acción social racional, cuando menciona *la racionalización con arreglo a valores*, un tipo de acción social que está orientada por una adhesión incondicional a algunos valores, a lo que se considera bueno o malo, con independencia de los medios que sean necesarios, para alcanzar los fines que los valores dictan. Por ejemplo, quien considera que el hecho de ejercer el sufragio es un valor cívico, independientemente de las opciones políticas por las que se pueda votar, verá en el hecho de votar, un fin en sí mismo, en cuanto es un valor. Sobre la importancia en términos metodológicos y analíticos que posee el tema de los valores en la obra de Max Weber, Jorge Rovira Mas (2004) ha escrito:

*El tema de la relación entre ciencia social y valores posee, en la obra de Max Weber, tres dimensiones fundamentales, que son las siguientes: a. El estudio empírico e histórico, teóricamente sustentado, de los valores como orientadores de la conducta social. . . b. La cuestión, vinculada al proceso personal (subjetivo) de selección de los objetos de investigación que realiza todo científico. . . c. El reconocimiento de que existen dos esferas heterogéneas, que son esenciales de distinguir para evitar su mezcla confusa y las consecuencias perjudiciales que de ello se derivarían para el trabajo científico y el académico (p.128).*

Estas tres dimensiones están presentes en la vida de cualquier científico social, ya sea consciente o inconscientemente, y constituyen uno de los problemas aún vigentes en las ciencias sociales desde su institucionalización hasta nuestros días, de manera que no pueden pasar inadvertidos en cualquier discusión sobre el tema de los valores. Pero aun así, necesitamos una definición mínima del concepto de valor.

Con tal de solventar esta necesidad, tomamos la concepción de valores que trabaja Oscar Fernández (1992) en su texto *¿Qué valores valen hoy en Costa Rica?*, quien sugiere, a partir de la discusión teórica de diversos autores, que los valores son esencialmente concepciones de lo deseable, las cuales no necesariamente están organizadas en una especie de escala de valores, tampoco son interiorizadas de la misma manera por todos los agentes sociales, ni debemos suponer que estos agentes actúan siempre en correspondencia con los valores que expresan haber interiorizado. Teniendo como base esta definición del concepto de valor, podemos adentrarnos en las principales concepciones de lo deseable que están ligadas al meta ideal de la democracia como forma de organización política. Desde el punto de vista de Norberto Bobbio (1996), los ideales o valores en una democracia son esenciales con tal de lograr que la democracia sea más que un terreno de la tecnocracia basado en reglas y procedimientos para el acceso al poder:

*Para terminar, es necesario dar una respuesta a la pregunta fundamental, a la pregunta que he oído repetir frecuentemente, sobre todo entre los jóvenes, tan fáciles a las ilusiones como a las desilusiones: si la democracia es principalmente un conjunto de reglas procesales ¿cómo creer que pueda contar con “ciudadanos activos”? Para tener ciudadanos activos ¿no es necesario tener ideales? Ciertamente son necesarios los ideales. Pero ¿cómo es posible que no se den cuenta de cuáles han sido las grandes luchas ideales que produjeron esas reglas? ¿Intentamos enumerarlas? (p.9).*

Bobbio (1996) enumera cuatro ideales que considera fundamentales para el funcionamiento de la democracia como régimen político, estos valores son la tolerancia, la no violencia, el libre debate de ideas y la fraternidad. Para Sartori (1994) hay dos valores más que son necesarios, la libertad y la igualdad. En sentido estricto, todas estas estrategias valorativas son construcciones liberales (Macpherson 1977), que posteriormente pueden coincidir con otras posiciones ideológicas y políticas, pero en principio se trata de nociones liberales clásicas, lo cual nos recuerda la estrecha relación entre liberalismo, capitalismo y democracia al menos en su forma electoral y representativa.

Para Bobbio (1996) lo fundamentalmente novedoso de la democracia es que introdujo la posibilidad de la convivencia entre individuos que pueden pensar distinto, sin la necesidad de imponer violentamente los puntos de vista propios sobre los de otros, y además, se trata de un régimen político que permite que el poder no sea adueñado de manera absoluta por una clase social, o por un individuo; para Sartori (2005a) evidentemente estamos en el plano de lo ideal, mientras que en las democracias realmente existentes podemos encontrar evidencias empíricas que contradicen cada uno de estos ideales, sin embargo, se trata precisamente de ideales, de concepciones de lo deseable, no de realidades indiscutibles. Estos seis valores son los que componen nuestra categoría de análisis de valores asociados a la democracia, con tal de observar si se mencionan y que se dice de ellos en los planes de estudio de la región.





## Retos y críticas a la democracia

En su texto *El futuro de la democracia*, Norberto Bobbio (1996) establece lo que él llama las promesas incumplidas de la democracia, las cuales sirven como marco teórico para establecer los retos y las críticas a la democracia representativa, con tal de analizar los planes de estudio de la región centroamericana, estos retos planteados por Bobbio son los siguientes:

**La sociedad pluralista:** a pesar de que la democracia nació ofreciendo la inclusión de todos los agentes sociales, no ha logrado que prevalezca la voluntad de todos los individuos, sino que, en palabras de Bobbio, los resultados en la esfera política representan artificiosamente la voluntad individual, y la hacen pasar por colectiva.

**La reivindicación de los intereses:** no todos los intereses de todas las clases sociales, han sido reivindicados, ni si quiera representados, pues coincidiendo con Milliband (1983), la relación que se posee con el capital, permite obtener mayores posibilidades de reivindicar intereses.

**Persistencia de las oligarquías:** ligado a lo anterior, existen grupos económicos y sociales que se han mantenido en el poder del Estado gracias a su mayor capacidad de competir por en el juego democrático debido a su poder económico.

**El espacio limitado:** existe una distribución desigual del poder, la cual es descendente o ascendente en función de la clase social.

**El poder invisible:** hay influencias en las autoridades que acceden al poder del Estado, que escapan al control democrático, y de las cuales muchas veces no se tiene noticia, pero que influyen ciertamente en las decisiones que se toman.

**El ciudadano no educado:** con tal de participar razonadamente en el juego democrático se necesitan sistemas educativos que posibiliten la formación política, y el desarrollo de una ciudadanía activa y crítica, sin embargo, los sistemas educativos (Centroamérica es un buen ejemplo de esto) a veces no cuentan ni siquiera con las condiciones materiales necesarias para desarrollar una educación mínima.

Podríamos enumerar una gran cantidad de retos y críticas más, sin embargo, para efectos de delimitación, y de fundamentación teórica, hemos seleccionado estas promesas no cumplidas por la democracia apuntadas por Bobbio, con tal de observar si se mencionan, y qué se dice de ellas en la educación política centroamericana.

## Transición a la democracia representativa en cada país

El proceso de transición a la democracia en la región centroamericana ha sido estudiado en profundidad por varios autores, por lo cual no se trata en este apartado de hacer un estudio detallado del proceso de transición democrática en cada país, sino de tener claro cuál fue el tipo de transición que se dio en cada caso nacional, con tal de analizar si se menciona y qué se dice de ello en los programas de estudio de la región. Es importante clarificar qué se entiende por transición a la democracia, para este fin nos resulta valiosa la definición que hace Jorge Rovira Mas (2002) de este concepto:

*¿En qué consiste, entonces, la transición a la democracia? Con este término se alude a un proceso de cambio en el régimen político, a un periodo o etapa intermedia entre dos regímenes, tradicional o autoritario el primero, y la democracia política, en concreto la democracia representativa el segundo; y a la dinámica sociopolítica (de confrontación, negociación y compromiso entre actores) e institucional el establecimiento de instituciones que comprende dicho proceso y periodo de cambio (p.34).*

Rovira Mas pone el énfasis no solo en el proceso de transformación de un régimen político en otro, sino que resalta también el proceso de institucionalización y el establecimiento de procedimientos claros y pertenecientes a la democracia política representativa, así como al papel de los actores en tanto se comprometen con las reglas del juego democrático. Además, siguiendo a Huntington (1991), Rovira habla de cuatro tipos de transición, los cuales son los siguientes:

**Transformación:** es un proceso de transición liderado por las élites en el poder, las cuales son las que deciden pasar de un régimen autoritario a una democracia política representativa.



**Traspaso:** es un proceso caracterizado por la negociación entre las élites en el poder, y las agrupaciones de oposición, que termina en el consenso de dejar atrás el régimen autoritario y dar el paso hacia la democracia política representativa.

**Reemplazo o desplazamiento:** en este tipo de transición el proceso se caracteriza por la debilidad de las élites en el poder frente a la oposición, las cuales terminan por desplazar a las primeras y tomar el poder instaurando una democracia política representativa.

**Intervención:** se da por la intervención de una fuerza militar extranjera, la cual se encarga de instaurar el régimen de la democracia desplazando a las élites locales.

Iniciamos este apartado diciendo que el proceso de transición a la democracia representativa en Centroamérica ha sido ampliamente estudiado, por ejemplo Jorge Rovira Mas (1997) (2002), o Edelberto Torres Rivas (1986) (1988) (2009), entre otros autores, han hecho muchos aportes para la comprensión del fenómeno histórico político de la transición a la democracia en la región. De manera que lo fundamental para nuestro análisis es tener claro de forma sucinta pero precisa, el tipo de transición que se dio en cada país, tipos que a partir de los textos citados de estos dos autores, son los siguientes:

**Costa Rica:** El tipo de transición que se da en Costa Rica es problemático, pues si bien en la guerra civil de 1948 hay un gobierno de facto, este se comprometió a devolver el poder a Otilio Ulate Blanco, quien había resultado ganador de las elecciones de 1948 frente a Rafael Ángel Calderón Guardia. De manera que quizá podríamos hablar de una reinstauración de la democracia representativa, interrumpida por un gobierno de facto que estuvo en el poder entre el 8 de mayo 1948 y el 8 de noviembre de 1949. Antes de los eventos de 1948, Costa Rica ya poseía una democracia representativa como régimen político, la cual había sido interrumpida durante dos años por la dictadura de Federico Tinoco entre 1917 y 1919. Por tanto, con tal de caracterizar de alguna forma el proceso de democratización o reinstauración de la democracia en Costa Rica, podríamos sostener que se trató de una mezcla entre *traspaso* y *reemplazo*, pues por medio de un golpe armado, la oposición liderada por José Figueres Ferrer tomó el poder y a partir de negociaciones reinstauró la democracia, devolviendo el poder a Ulate, convocando a la constituyente de 1949 y a las elecciones de 1953.

**El Salvador:** El tipo de transición a la democracia que se desarrolló en El Salvador es de *traspaso*. Los principales actores tanto nacionales como internacionales, en el proceso de transición fueron: Estados Unidos, La Unión Soviética, el gobierno, las fuerzas armadas, el FMLN, los países de la comunidad internacional: el Grupo Contadora y el grupo de apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), además de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre 1992-1994 se da la etapa de transición al nuevo ordenamiento político, esto con la implementación de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II y las elecciones de 1994.

**Guatemala:** El tipo de transición a la democracia que se desarrolló en Guatemala es de *transformación*, entre 1984 y 1985. La transición a la democracia representativa en Guatemala inicia en la década de 1980 con una serie de golpes de Estado, primero el golpe del general Efraín Ríos Mont contra el gobierno de facto del general Lucas García en 1982, luego el golpe contra Efraín Ríos Mont en 1983 a cargo del general Oscar Mejía Vítores, quien convoca a una asamblea Constituyente en 1984 a elecciones generales en 1985.

**Honduras:** El tipo de transición a la democracia que se desarrolló en Honduras es de *transformación*. La transición a la democracia representativa en Honduras se puede observar en cuatro procesos de gran importancia: primero la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 1980; segundo, las elecciones de 1985, con un empate de fuerzas que lleva a pacto político. En las elecciones participó un 84% de la población. Tercero, las elecciones de 1989: el resultado le da la victoria contundente a Rafael Callejas, quien obtiene más del 50% de los votos y además mayoría parlamentaria. Y cuarto, las elecciones de 1993: gana Carlos Roberto Reina, con un 51% de los votos, dándose la configuración del bipartidismo con una alternancia en el poder, y concentración de del 93% de los votos.

**Nicaragua:** El tipo de transición que desarrolló en Nicaragua es de *traspaso*. Luego de una sangrienta guerra entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y La Contra, entre 1987 y 1989 se da un proceso de negociación que concluye con la implementación de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II y las elecciones de 1990 en las que resulta electa Violeta Barrios de Chamorro, y hay un acuerdo entre los sandinistas y la oposición de respetar el resultado e instaurar la democracia.

Estos tipos de transición por cada país son importantes porque marcan la forma mediante la cual cada nación instauró su régimen político, y posibilitan observar el tipo de democracia que se enseña en la región considerando también el proceso histórico que dio origen a su propio régimen.



## La democracia que se enseña en Centroamérica: análisis comparativo de los planes de estudio de educación secundaria

Dada la complejidad y la cantidad de datos que existen si se suman todos los programas de estudio de la región, es necesario realizar precisiones y cortes que permitan efectuar el análisis, y que podrían eventualmente servir como caminos posibles de investigación futura, pues dentro de este trabajo resulta poco viable dar cuenta de todo. Estas precisiones son de carácter metodológico y práctico para lograr claridad en cuanto a lo que se va a analizar, y también en cuanto a lo que no es posible tratar en los límites de este escrito:

Se analizan los planes de estudio de secundaria, pues se trata de los niveles en los que las temáticas de ciencias sociales son desarrolladas con más profundidad analítica, en el tanto se parte del supuesto de que los estudiantes en estos niveles tienen un nivel cognitivo más avanzado. Claramente esto se trata de una generalización y existen muchos casos particulares donde esto no necesariamente se cumple.

Los programas que se analizan son los que se encuentran vigentes en este momento y están dentro del campo de las ciencias sociales, aunque reciben distintos nombres en cada país, lo cual está en función de las políticas educativas de cada Estado y las asignaturas correspondientes que se enseñan. Es importante aclarar que el análisis no se hace en función de los niveles o los grados en los cuales se trabajan los programas, ni en la secuencia de contenidos, sino que, se toman los programas como una totalidad que expresa el discurso político educativo de cada Estado, pues lo que interesa es simplemente responder a la pregunta sobre cuál es la democracia que se enseña en la región. Tampoco interesa en este trabajo, el proceso de construcción y elaboración de los programas, ni los agentes sociales que estuvieron vinculados con tal proceso; no es que estos no sean temas interesantes e importantes, es solo que excedería los límites investigativos del trabajo, y además, se trata de problemas que podrían ser abordados en futuras investigaciones. Los programas de estudio analizados son los siguientes:

### Costa Rica:

MEP. Programa de Estudios Sociales III ciclo de la Educación General Básica. Costa Rica, 2006a.

MEP. Programa de Estudios Sociales Educación Diversificada. Costa Rica, 2006b.

MEP. Programa de Educación Cívica III ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada. Costa Rica, 2009a.

### El Salvador:

MINED. Programa Estudios Sociales y Cívica de Educación Media. El Salvador, 2008a.

MINED. Programa Estudios Sociales y Cívica III ciclo de la educación básica. El Salvador, 2008b.

### Guatemala:

MINEDUC. Curriculum Nacional Base, Primer Grado, Nivel Medio - Ciclo Básico. Área de Ciencias Sociales y Formación Ciudadana. Guatemala, 2009b.

MINEDUC. Curriculum Nacional Base, Segundo Grado, Nivel Medio - Ciclo Básico. Área de Ciencias Sociales y Formación Ciudadana. Guatemala, 2009c.

MINEDUC. Curriculum Nacional Base, Tercer Grado, Nivel Medio - Ciclo Básico. Área de Ciencias Sociales y Formación Ciudadana. Guatemala, 2009d.

### Honduras:

Secretaría de Educación. Diseño Curricular Nacional para la Educación Básica III Ciclo, 2003.

### Nicaragua:

MINED. Programa de estudio de convivencia y civismo Educación Secundaria (7° 8° y 9°). División general de Currículum y desarrollo tecnológico. Nicaragua, 2009e.

MINED. Programa de estudio de ciencias sociales Educación Secundaria (7° 8° y 9°). División general de Currículum y desarrollo tecnológico, 2009.



MINED. Programa de estudio de convivencia y civismo Educación Secundaria (10º y 11º). División general de Currículum y desarrollo tecnológico. Nicaragua, 2009f.

MINED. Programa de estudio de ciencias sociales Educación Secundaria (10º y 11º). División general de Currículum y desarrollo tecnológico. Nicaragua, 2009g.

Se trata en este apartado de dar cuenta sobre la presencia o la ausencia de las categorías de análisis planteadas en el apartado anterior así como del tratamiento que se hace en cada programa sobre tales categorías, tal como lo sugiere Sartori (1999) poniendo el énfasis en las diferencias o similitudes que se puedan encontrar. En la siguiente tabla se muestra la presencia o ausencia de las categorías de análisis por país, la primera categoría se ha dividido en dos para mostrar qué países poseen una definición explícita del concepto de democracia:

Tabla 1 / Presencia de las categorías de análisis en los programas de estudio de cada país

PAÍS	CONCEPTO DE DEMOCRACIA	TIPOS DE DEMOCRACIA	VALORES ASOCIADOS A LA DEMOCRACIA	RETOS Y CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA	TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN CADA PAÍS
Costa Rica	X	X	X	X	X
El Salvador	X	X	X	X	X
Guatemala	X	X	X		X
Honduras		X	X		X
Nicaragua		X	X		X

Fuente/ Elaboración propia con base en el análisis de los programas de estudio de cada país.

Como se pone en evidencia en la Tabla 1, hay tres categorías presentes en todos los países, mientras que la categoría de *retos y críticas a la democracia* se encuentra ausente de los programas de estudio en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en estos últimos dos países tampoco se hace explícita una definición genérica del concepto de democracia. Este primer acercamiento permite observar la importancia o la no importancia que tienen los cuatro tópicos o categorías para cada uno de los Estados centroamericanos. Claramente, el tratamiento que se le da las categorías de análisis es diferenciado en cada caso. Esas diferencias vendrían a justificar el análisis comparativo, con tal construir finalmente, a partir de la imagen de cada caso, una visión de conjunto sobre la democracia que se encuentra plasmada en los programas de estudio de cada caso nacional. A continuación se muestra cómo se plantea cada una de las categorías en los programas de estudio.

## Concepto y tipos de democracia

En cada uno de los planes de estudio de los cinco países hay referencias al concepto y a los tipos de democracia, pero no a todos los tipos que se desarrollaron en nuestro apartado teórico, y además siguiendo distintas definiciones. Solamente en el caso de Costa Rica hay una definición de la democracia sin adjetivos, y no es entendida como un régimen político, ni como un modo de definir quiénes son los que acceden al poder para tomar las decisiones que afectan a la mayoría, tal como lo señalan Touraine (1993), Sartori (2005a) y Bobbio (1996) sino que se reduce a una definición de democracia representativa, esto es, se trata de definir el concepto general de democracia como si fuera solamente democracia representativa:

*Democracia: Se refiere a una forma de gobierno, cuyo concepto incluye tres componentes: un mínimo, una ampliación normativa y una aspiración. Desde el componente mínimo, para que haya democracia se requieren los siguientes requisitos: elecciones periódicas para nombrar al Poder Ejecutivo o Legislativo, existencia de al menos dos partidos políticos o grupos que luchan por el poder en cada elección, derecho a emitir un voto único a todas y todos los ciudadanos en cada elección, garantía de que quien gana las elecciones ejerce el gobierno hasta las próximas elecciones e imposibilidad de alterar la extensión de los períodos de gobierno en forma unilateral por el partido o grupo en el poder. La ampliación de esas condiciones es de origen normativo. Adicionalmente, la democracia también es un ideal o aspiración que señala el norte hacia el cual la ciudadanía desea dirigirse. (MEP 2006a, p. 126)*

Como se puede notar, esta definición incluye un carácter más allá de procedimientos para acceder al poder y se orienta incluso hacia el plano de lo ideal, como una forma de sociedad con derechos y aspiraciones. En el caso de El Salvador y de



Guatemala, hay un tratamiento de la democracia de la siguiente manera:

*La democracia como forma de vida: respeto a las diferencias, trato igualitario y disposición al diálogo* (MINED 2008a 48).

Mientras esto se sostiene en El Salvador, en el programa de estudio de Guatemala, se lee como uno de los contenidos actitudinales del programa:

*Valoración del sistema democrático y la cultura de paz como formas de vida y de gobierno* (MINEDUC 2009c 53).

Es interesante cómo se alejan la definición salvadoreña y la guatemalteca del resto de los países centroamericanos, pues consideran que la democracia no es solo una forma de sociedad, sino que se trata de una forma de vida, y además no considera en ningún momento a la democracia como un régimen político. En el resto de los programas de estudio de la región, no existe una definición genérica de democracia, si no que se tratan las otras formas de la democracia política, pero con preponderancia de la democracia participativa. Precisamente, con respecto a los tipos de democracia de los cuales se habla en los programas de estudio de la región, en la siguiente tabla se especifica cuáles son los que están presentes y si se definen, cuál es la definición, o bien si solamente está el contenido pero no hay una definición:

**Tabla 2 Presencia de las categorías de análisis en los programas de estudio de cada país**

PAÍS	DEMOCRACIA DIRECTA	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
Costa Rica	Democracia participativa o directa: Ejercicio de la ciudadanía sin intermediación, sea mediante reuniones en asambleas para llevar a cabo la función de tomar decisiones y ejercer control político, o mediante el instrumento del sufragio para la elección de gobernantes o para la votación en un referéndum (MEP 2009 <sup>a</sup> 138).		
	Democracia representativa: Ejercicio de la ciudadanía de modo indirecto o mediato con representantes en quienes delega el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas o judiciales. Los representantes son electos periódicamente y están sujetos a diversos mecanismos legales de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía (control vertical) o de la institucionalidad (control horizontal). (MEP 2009 <sup>a</sup> 138).	Es la misma definición de democracia directa.	
El Salvador	No hay contenido ni definición	No hay contenido ni definición	Está como contenido pero no hay definición
Guatemala	No hay contenido ni definición	No hay contenido ni definición	Componente de la democracia participativa: ¿bien común o inclusión? Democracia participativa e inclusión. Tolerancia, respeto. (MINEDUC 2009c 53)
Honduras	No hay contenido ni definición	No hay contenido ni definición	La democracia participativa es una de las mejores manifestaciones de la interrelación entre los seres humanos en búsqueda de un acuerdo que asegure el progreso y la estabilidad de sus logros (Secretaría de educación 2003 533).
Nicaragua	Está como contenido pero no hay definición.	Está como contenido pero no hay definición.	Está como contenido pero no hay definición.

**Fuente/** Elaboración propia con base en el análisis de los programas de estudio de cada país.



Como se aprecia, solamente en el caso de Costa Rica se estudian y se definen previamente los tres tipos de democracia, con la particularidad de que la democracia directa se homologa a la democracia participativa, cuando sabemos, a partir de la teoría sobre democracia desarrollada en el apartado anterior, que no son lo mismo, y que además la democracia participativa no es un régimen político institucionalizado, con reglas claras y específicas. En el caso de El Salvador, los tipos de democracia no existen ni como contenido ni como definición, y si tomamos en cuenta que el programa salvadoreño entiende la democracia como forma de vida, no extraña que no sea necesario especificar tipos de democracia, pues se trata de un estilo de vida, sea el que sea.

Los casos de Guatemala y Honduras son aún más significativos en términos de investigación, pues la única forma de democracia que se considera como contenido de estudio y que además se define es precisamente aquella que no existe institucionalmente, sino que existe solo en términos ideales, la democracia participativa. Al menos en el caso guatemalteco, a diferencia del caso hondureño donde hay una definición de la democracia participativa, esta se deja como una especie de incógnita, sobre la cual no está claro si se trata de un bien común o de un proceso de inclusión, pero en todo caso, es el único tipo de democracia presente. Quizá el caso nicaragüense es que el que le permita a los docentes tener un rango mayor de autonomía, en el tanto los tres tipos de democracia existen como contenido, pero no hay una definición previa, de manera que dependerá de cada docente la forma como entienda, defina y realice su mediación pedagógica sobre cada concepto.

Al margen de los tres tipos de democracia que utilizamos como categorías de análisis, existen en los programas de estudio de la región, algunas definiciones que se apartan totalmente de nuestras categorías. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica se señala a la democracia como opuesta a la dictadura por definición, es decir, la democracia es todo aquello que no es dictadura. Esta visión de la democracia resulta problemática en el tanto plantea una visión maniqueísta de los regímenes políticos, puesto que perfectamente se podría contraponer la democracia no solo a las dictaduras, sino también a las autocracias o a las monarquías absolutas o a las parlamentarias. En el caso de Honduras, se señala que la democracia es un régimen político acorde a la libre expresión, y a los derechos de los agentes sociales, sobre este tema en el programa de estudio hondureño se lee como un contenido de estudio lo siguiente:

*El Estado constitucional y democrático de derecho como régimen político más adecuado a la libertad y expresividad pública de la persona* (Secretaría de Educación 2003 355)

Nótese que se presenta una visión idealizada de la democracia, como el régimen político más adecuado. La correspondencia entre el enunciado que se cita y la realidad hondureña así como centroamericana no es un objeto de análisis de este artículo, sin embargo, está por verse si en la realidad empírica, la democracia es realmente la más adecuada para garantizar ambos derechos de libertad y de expresión. Puede observarse, como visión de conjunto, que no existe un análisis y definición de la democracia que permita observarla como un régimen político, sino que persisten en el discurso pedagógico y curricular de los países de la región, dos elementos, los cuales son, en primer lugar, tratar de hacer pasar a la democracia como un ideal, o como se dice en el caso costarricense, una aspiración, una forma de sociedad, y en segundo lugar, la preponderancia de la democracia participativa.

Esto llama la atención, pues tal como habíamos indicado, se trata de la forma de democracia sobre la cual se tiene menor certeza en términos de su funcionamiento, aún más se trata del tipo de democracia que carece de institucionalización, y al mismo tiempo es la que más se enseña en la región, incluso en el caso costarricense, se considera como lo mismo que la democracia directa. Existe una definición previa de democracia participativa en tres de los cinco países (Costa Rica, Guatemala, Honduras), y en los otros dos (Nicaragua y El Salvador) existe como contenido, aunque no se define. La insistencia presente en los programas de la región sobre la democracia participativa es un elemento que podría dar pistas sobre el perfil de los estados centroamericanos, en los cuales se enseña con empeño, una democracia que no existe.

## Valores asociados a la democracia

En el apartado teórico se había indicado que los valores son esencialmente concepciones de lo deseable, y que la democracia es un metaideal, o un metavalor, puesto que implica en su discurso constitutivo una gran cantidad de valores más, los cuales encuentran asociados a ella. De la lectura de los programas de estudio de la región centroamericana, en cuanto al tema de la democracia se observa que quizá lo que predomina en los programas de estudio son los valores, incluso por encima de los contenidos temáticos. Se está enseñando una democracia que se encuentra sustentada sobre todo en valores más que en



reglas. Lo anterior admite la observación de que el interés de los Estados centroamericanos en cuanto a la enseñanza de la democracia pasa más por el hecho de que la población acepte el régimen democrático debido a ideales o concepciones de lo deseable que puedan orientar la conducta social, y no debido a la legalidad o a la legitimidad de la democracia realmente existente. Siguiendo a Bobbio (1996) y a Sartori (1994), teóricamente se habían establecido seis valores asociados a la democracia, los cuales son la tolerancia, la no violencia, el libre debate de ideas la fraternidad, la libertad y la igualdad. En la siguiente tabla se marcan los valores que están presentes en los programas de estudio de la región:

**Tabla 3 / Valores asociados a la democracia presentes en los programas de estudio de cada país**

PAÍSES	TOLERANCIA	NO VIOLENCIA (PAZ)	LIBRE DEBATE DE IDEAS	FRATERNIDAD	LIBERTAD	IGUALDAD
Costa Rica	X	X	X		X	X
El Salvador	X		X		X	
Guatemala		X			X	
Honduras		X			X	
Nicaragua	X				X	X

**Fuente/** Elaboración propia con base en el análisis de los programas de estudio de cada país.

A partir del análisis de la tabla número tres resulta notable que el único valor que se repite en los programas de estudio de todos los países es la *libertad*, mientras que el gran ausente es la *fraternidad*. Además, en el caso costarricense se cuenta con mayor presencia de discurso axiológico como sustento de la democracia, pues de seis valores hay cinco presentes, mientras que en los demás países se oscila entre dos (Guatemala y Honduras) y tres valores de seis (Nicaragua y El Salvador). A pesar de que en algunos países solamente se mencionen dos o tres de los seis que habíamos establecido como categorías de análisis no quiere decir que el discurso curricular esté poco cargado de valores, pues como observamos en la siguiente tabla, hay una gran cantidad de valores más que son asociados a la democracia o que son considerados valores democráticos:

**Tabla 4 / Otros valores asociados a la democracia en los programas de estudio de cada país**

PAÍSES	VALORES
Costa Rica	Libertad autonomía de los pueblos/ Principios republicanos / Respeto al sistema democrático/ Respeto por el sufragio / Libertad de credo político y religioso / Diálogo / Deliberación/ Respeto hacia la autoridad/Voto crítico / Rendición de cuentas/ Solidaridad y equidad /Tolerancia y respeto / Honestidad
El Salvador	Participación ciudadana / Derechos humanos / Responsabilidad democrática / Responsabilidad y respeto al expresar su opinión
Guatemala	Respeto a los Derechos Humanos/ Orden social inclusivo/ Participación/ Convivencia armoniosa/ Respeto/ Responsabilidad/ Solidaridad / Honestidad / Defensa de la democracia/ Seguridad/ Participación democrática/ Diversidad cultural y lingüística de Guatemala
Honduras	Respeto a la diversidad cultural/ Relaciones de equidad/ Diálogo/ Aceptación y respeto mutuo entre personas y grupos de diferentes/ Respeto a la Constitución de la República
Nicaragua	La racionalidad/ La igualdad/ La responsabilidad/ La Solidaridad/ La búsqueda del bien común/ Disposición al progreso/ Respeto a la tradición/ El liderazgo/ El consenso/ La autonomía/ La transparencia/ La mística del trabajo/ El espíritu de servicio público

**Fuente/** Elaboración propia con base en el análisis de los programas de estudio de cada país.

Como se puede apreciar, los valores asociados a la democracia son tantos y tan diferentes entre sí, que prácticamente cualquier actitud “deseable” puede asociarse a la democracia. Llama la atención la insistencia en tres categorías importantes que son la libertad, el respeto (que en el caso de Costa Rica se cuenta con un valor que es el simple *respeto a la autoridad*) y la participación. De manera que la carga axiológica presente en el estudio de la democracia es fuerte, y confirma la idea de que la democracia se trata de un metavalor, que se encuentra integrado por una cantidad considerable de valores, como lo muestra la tabla anterior, hay más de 20 valores distintos asociados a la democracia, si tomamos a todos los países centroamericanos.



Este fenómeno de asociar la democracia a ideales cumple con el fin de legitimar el sistema democrático tal como lo señalaban en El Salvador y en Guatemala, como una *forma de vida*, y probablemente como un único régimen posible, sobre todo si se tienen en cuenta la historia de cada uno de estos países donde las dictaduras, golpes de estado y guerras civiles alcanzaron niveles terriblemente altos de violencia. Esto lleva a que plausiblemente muchos agentes sociales sientan que el sufragio es un valor y una conquista, (en el caso de Costa Rica se cuenta con el valor de *respeto por el sufragio*) la cual hay que agradecer, en el tanto no se viven las guerras y la violencia que acontece en otros países. En todo caso, claro está que estos son los valores que los programas de estudio de la región promueven y asocian a la democracia, pero que estos valores se encuentren en los currícula, no quiere decir que todos los agentes sociales los interioricen de la misma manera y actúen en correspondencia con ellos. Estamos en presencia de los valores que se enseñan, no de los que se aprenden y mucho menos de los que se practican, estos serían problemas para un futuro programa investigativo.

## Retos y críticas a la democracia

El tema de los retos y las críticas a la democracia es quizá el gran ausente en los programas de estudio de la región centroamericana. De los cinco países solamente en dos, Costa Rica y El Salvador, se mencionan algunos retos y desafíos más que críticas al sistema democrático. En la siguiente tabla se pueden apreciar cuáles son los retos que enfrenta la democracia según los programas de estudio de la región:

**Tabla 5 / Retos y críticas a la democracia presentes en los programas de estudio de cada país**

PAÍSES	RETOS Y CRÍTICAS
Costa Rica	Violencia / Desigualdad / Problemas de representación / Desconfianza / Fragmentación de la identidad
El Salvador	La violencia como desafío a la democracia / La corrupción como desafío para la democracia / La pobreza como desafío a la democracia / La confianza y participación ciudadana: elemento fundamental para consolidar las democracias.
Guatemala	No se mencionan
Honduras	No se mencionan
Nicaragua	No se mencionan

**Fuente/** Elaboración propia con base en el análisis de los programas de estudio de cada país.

Tal como se puede notar en la tabla anterior, los retos y desafíos que enfrenta la democracia según los programas de estudio de Costa Rica y El Salvador, coinciden solamente con lo que Bobbio (1996) llamó la *reivindicación de los intereses*, pues mientras que en Costa Rica se señalan como desafíos de la democracia el problema de la representación y el tema de la desconfianza, en El Salvador se menciona tanto el problema de la corrupción y también el problema de la confianza.

De manera que se plantea en los programas de estudio de estos dos países el problema de que los intereses de distintos sectores de la sociedad no han sido aún reivindicados ni representados, y que las clases sociales que acceden al poder han hecho uso de ese poder para sus propios intereses de clase.

No obstante, después de la revisión de los programas es notable además, que si bien este tema se menciona como uno de los desafíos que enfrenta la democracia, no se trata tampoco de presentar casos concretos en los que esto ha ocurrido, es decir que se trata de un tema que es presentado de manera impersonal y deshistorizada, sin recurrir a la búsqueda y el señalamiento concreto de los partidos y los agentes políticos que han estado vinculados a este tipo de problemas.

Llama la atención también que en los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, se presente una visión de una democracia sin problemas, sin retos, desafíos ni amenazas, o sin lo que Bobbio (1996) llamó *promesas incumplidas de la democracia*. Esto, aunado al fuerte componente axiológico de la democracia, da como resultado la enseñanza de una visión idealizada de este régimen político. Claro que finalmente la enseñanza concreta de estos contenidos dependerá del trabajo de mediación docente, pues si un educador bien informado y crítico está a cargo de enseñar estos temas puede ir mucho más allá de lo que se dice en los programas. Pero se trata de lo que los Estados dicen o en este caso, de lo que no dicen sobre la democracia. Este silencio en cuanto a los retos y las críticas a la democracia es muy sugestivo.





## Transición a la democracia representativa en cada país

El tema de la transición a la democracia representativa en la región centroamericana, tal como vimos en el apartado teórico, ha sido profusamente estudiado, sin embargo, a partir del análisis de los programas de estudio de la región, queda claro que la investigación científica y académica que se ha hecho en este respecto, llega muy poco a las aulas de educación secundaria de cada país, al menos en términos del currículum establecido.

Esto no solo es problemático en cuanto al lento paso al que marcha la educación secundaria con respecto de los avances de la ciencia social de la región, sino también en términos del reconocimiento mutuo que se genera entre los pueblos centroamericanos, en cuanto a los procesos y los hechos históricos que permitieron la transición a la democracia representativa en cada país.

Sobre los tipos de transición a la democracia representativa en cada país se había establecido siguiendo a Huntington (1991) y a Rovira Mas (2002), que existen cuatro tipos de transición, los cuales son *transformación, traspaso, reemplazo o desplazamiento e intervención*. El énfasis de los programas de estudio no se encuentra en tipificar los procesos de transición a la democracia representativa de cada país, procesos que ni siquiera son mencionados en estos términos, más bien parece ser que cada programa tiene una visión y una versión diferente de lo que se debe estudiar sobre estos procesos históricos, poniendo el énfasis en distintos elementos. En la tabla siguiente se señala lo que se dice en los programas de estudio de la región sobre el proceso de transición a la democracia representativa en cada país:

**Tabla 6 / Transición a la democracia representativa en cada país como contenido en los programas de estudio**

PAÍSES	TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Costa Rica	Los procesos de democratización en América Latina: Chile, Venezuela y Argentina. Los procesos de democratización en Centroamérica: Nicaragua, Guatemala y El Salvador. (28) Costa Rica y la región centroamericana: De la guerra a la paz. Las vicisitudes de la integración centroamericana: el PARLACEN. Procesos de democratización. Explicación de la situación centroamericana, desde las guerras civiles hasta los procesos de democratización actuales. (38)
El Salvador	Contexto socioeconómico de los conflictos armados en Centroamérica ( 1960-1992). La Guerra Civil de Guatemala y su proceso de Paz. La Revolución Sandinista en Nicaragua. La Guerra Civil en El Salvador y su proceso de Paz. La erradicación del militarismo en Costa Rica.(35) Los procesos de democratización: conceptos, propósitos, características y estrategias.(56)
Guatemala	Proceso de Paz y participación social. La Diplomacia Latinoamericana de los países del Grupo de Contadora, y Grupo de Apoyo. 1982-1987 Negociación como forma de solución de un conflicto. Acuerdos de Paz. (53) Espacios de participación ciudadana durante los Gobiernos de la Primavera Democrática derivados de la Revolución de octubre de 1944. Cambio y continuidad en la Revolución de Octubre de 1944-1954. (50) Proceso de Paz y participación social. Informes de recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala: Nunca Más, y Guatemala Memoria del Silencio. (Tz'inil Na'tab'bal). (53)
Honduras	Honduras en los siglos XX-XXI Evolución económica, social, y política de Honduras. Las economías exportadoras. Problemática generada por las economías exportadoras en la economía local. Sustitución de importaciones Cambios de la situación económica nacional, generados por conflictos y situaciones internacionales. Actitud crítica y de interés frente a los acontecimientos internacionales y su impacto en el desarrollo de Honduras. 351
Nicaragua	Nicaragua 1979 a la Actualidad. Nicaragua durante el Gobierno Sandinista. Características: políticas, económicas, sociales y culturales. Logros de la Revolución: Socioeconómicos, políticos, culturales 157 y 158 La lucha armada y los acuerdos de paz. 159 El Gobierno de la Unión Nacional Opositora 160 Elecciones de 1996- 2002: Características de los gobiernos liberales. Cambios económicos, sociales y culturales 161

**Fuente/** Elaboración propia con base en el análisis de los programas de estudio de cada país.



Los casos de Costa Rica y El Salvador poseen la particularidad de que estudian todos los casos centroamericanos con la excepción del caso hondureño. Incluso en Costa Rica se hace alusión al proceso de democratización de Venezuela, Chile y Argentina pero no de Honduras. Las razones de la ausencia hondureña en los programas costarricenses y salvadoreños no están claras con solo leer los programas, pero si queda claro que esto contribuye al desconocimiento mutuo entre los países de la región. Precisamente, si vemos lo que se dice en cuanto a la democratización en el programa de Honduras, es notable que se trata de quizá del programa de estudio más generalista, pues el tema es simplemente Honduras en los siglos XX-XXI desde la perspectiva de los cambios económicos, sociales y políticos del país, y de la comunidad internacional en relación con Honduras. Asumimos que un docente hondureño podría eventualmente trabajar con detalle el proceso de transición a la democracia representativa en la región, pero esto no es lo que el programa le demanda realizar, no son los contenidos mínimos del programa.

El caso de Nicaragua tiene la particularidad de que se enfoca en el propio proceso de transición, y no se plantea como contenido temático el tema del resto de los países de Centroamérica. Como se trata de contenidos generales, el tratamiento que se haga en cada aula sería un caso concreto y particular, de manera que como orientaciones curriculares, el programa nicaragüense permitiría eventualmente observar con detalle el proceso de transición a la democracia del país, lo que no permite es dar cuenta del resto de la región, esto hace que se plantee una visión aislada del caso nicaragüense con respecto al resto de países centroamericanos. En Guatemala ocurre algo muy similar al caso nicaragüense, pues el énfasis está también en la propia transición a la democracia representativa y el tema del proceso de paz y las *Comisiones de la Verdad*, pero no hay prácticamente ningún contenido en cuanto a lo que ocurrió en el resto de Centroamérica durante la misma época. Sí hay referencia a la ayuda internacional como mediadores en los conflictos, pero solamente para el caso guatemalteco, no para el caso del proceso de transición a la democracia representativa de los otros países.

La visión de conjunto sobre lo que dicen los programas en cuanto a los procesos de transición a la democracia representativa en cada país consiste entonces en observar que solamente en Costa Rica y en El Salvador existe el estudio de los procesos del resto de los países, con la particularidad de que en ambos casos se excluye a Honduras, mientras que en el resto de los países se estudia solamente el propio proceso de transición, dejando al margen los procesos del resto de países. Tal como lo hemos sugerido ya, el resultado de esto es una visión tanto limitada como parcial de estos procesos históricos, ignorando los detalles del resto de los países, y planteando una imagen demasiado fragmentada de la región centroamericana.

## Consideraciones finales: una visión de conjunto

El estudio y análisis efectuado sobre los programas de estudio de la región permite construir una visión de conjunto sobre cuál democracia es la que se enseña en la región, y cuál es el tratamiento que se hace sobre el tema de la democracia. En términos generales, la operacionalización de las categorías de análisis permitió tener un marco que le da sentido a lo que se dice sobre democracia en los programas de estudio analizados. Estas categorías permitieron orientar y concretar la búsqueda de la información, con tal de sistematizar los datos que están en los programas de estudio, dada la cantidad de información que se encuentra en tales documentos.

Si bien es cierto, existen varias limitaciones en este análisis, las cuales tienen que ver con la continuidad histórica entre los programas anteriores y los vigentes, la necesidad de captar la relación entre texto y contexto como lo sugiere Van Djick (1984) y analizar quienes son los agentes sociales concretos que elaboraron los programas, así como la imposibilidad de observar en este momento la democracia que se aprende y no solo la que se enseña no se trata solo de puntos críticos de este trabajo investigativo, sino también de elementos constituyentes de una agenda que de investigación que nos interesa desarrollar próximamente. Hay que decir también, que no se pasa en este trabajo por la ingenuidad de creer que el programa es el que determina en última instancia lo que se enseña en las aulas, pues es finalmente el docente en su proceso mediación pedagógica, quien utiliza de una u otra manera el programa que le ha sido dado. A pesar de las limitaciones mencionadas, el presente trabajo investigativo ha dado como resultado una clarificación en cuanto a qué es lo que los Estados centroamericanos han decidido enseñar sobre democracia en sus correspondientes sistemas educativos formales. Esto permite trazar las líneas de la democracia que se enseña, o que los Estados quieren enseñar, y cuál es el tratamiento que se hace en cada país sobre estas distintas temáticas. Por tanto, la visión de conjunto que resulta del análisis efectuado, se puede resumir en las siguientes cinco consideraciones finales:



El concepto de democracia que se enseña en Centroamérica resulta muy limitado si se compara con las definiciones teóricas aportadas por Bobbio (1996) Sartori (2005a) (2005b) o Touraine (1993), quienes coinciden en que la democracia es un régimen político, una forma de proceder con tal de decidir quiénes son los que están en capacidad de tomar decisiones de carácter colectivo. La única definición que toma en cuenta esta idea, es la que se utiliza en el caso costarricense, sin embargo, en este mismo caso se comete el error de homologar la democracia directa y la democracia participativa como si fuesen exactamente lo mismo, cuando sabemos que en realidad existe una gran diferencia, pues mientras la primera es un régimen político con reglas claras, la segunda es solo una idea, y no un régimen político. En Honduras y en El Salvador, que son los únicos casos además de Costa Rica donde hay un concepto de democracia, se trata de hacer pasar a este régimen político como una *forma de vida*, cuando sabemos, con los autores supra citados, que la democracia no es ni una forma de sociedad, ni mucho menos una forma de vida, sino que se trata de un sistema político.

En cuanto a los tipos de democracia que se enseñan en la región, destaca el hecho de que la democracia que predomina en los planes de estudio es la participativa, que es precisamente esa democracia sobre la cual autores como Rovira Mas (2002) y Sartori (2005b) coinciden en que se trata de una idea, y no de un régimen político claro como sí lo son la democracia directa y la representativa. Entonces, podemos concluir que en la región se enseña predominantemente una democracia que no existe en la realidad, pues no hay ningún país, ni en Centroamérica ni en el mundo en el que se constata que su régimen político es una democracia participativa. Esta predominancia juega en detrimento de la enseñanza de los otros tipos de democracia, que son los realmente existentes, y que no tienen en los programas de estudio, la presencia que sí tiene la democracia participativa.

Aunado a lo anterior, que se trata de la enseñanza de una idea que no tiene parangón con la realidad social, destaca la alta carga de contenidos relacionados con valores asociados a la democracia. En todos los programas de estudio están presentes casi todos los valores que habíamos establecido a partir de Bobbio (1996) y Sartori (1994) como categorías de análisis, la única excepción es el valor de la *fraternidad*. Pero además de esas categorías es destacable el hecho de que existe una gran cantidad de valores más, que se asocian en los diferentes programas de estudio con el tema de la democracia. Se trata de concepciones de lo deseable que son muy heterogéneas, como el *respeto a la autoridad*, *respeto al sufragio*, *convivencia pacífica*, *libertad religiosa* y muchos otros más, de manera que la visión positiva de la democracia es absoluta. En síntesis, se trata de una visión de la democracia efectivamente como un metaideal, que está por encima de cualquier moral. Una conjetura es que podríamos estar en presencia de lo que eventualmente se llamaría una democracia axiológica, en la cual el interés está en que la democracia incluya cualquier ideal, cualquier valor, y no admita dudas ni cuestionamientos.

En cuarto lugar, y relacionado con esta idealización de la democracia mencionada en el punto anterior, solamente en dos países de la región, Costa Rica y El Salvador, se mencionan críticas, retos o desafíos a la democracia, en los demás países ni siquiera se estudian amenazas a la democracia, lo cual plausiblemente tenga que ver con que el régimen democrático no está en duda. Resalta que en este caso, las categorías de análisis prácticamente estuvieron ausentes de los programas de estudio, pues en los dos casos en los que se mencionaron retos a la democracia, solamente estuvo presente el tema de la representación de los intereses, y la incapacidad de las clases que han logrado acceder al poder del Estado, para representar los intereses del resto de la sociedad. Además, esta situación reseñada sobre la ausencia de retos y críticas a la democracia, denota también el carácter acrítico que los Estados han decidido que se debe enseñar en cuanto a la democracia.

La quinta consideración es que existe un desconocimiento compartido sobre los procesos históricos de transición a la democracia representativa que experimentaron los países de la región centroamericana. Tal como en el tema de los retos y críticas a la democracia, solamente en Costa Rica y en El Salvador se estudia el proceso de democratización en términos regionales y caso por caso, sin embargo, en estos dos países se excluye el proceso hondureño, entonces a pesar de ser los dos países con una visión más amplia, igualmente excluyen a uno de los países centroamericanos. El resto de países tienen la particularidad de que sus programas de estudio solo cuentan con los propios casos de democratización, y dejan al margen al resto de los países. Mayor presencia en los programas de estudio sobre los procesos históricos desde un punto de vista regional, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, pero dando siempre una visión de conjunto sobre la región, permitirían alcanzar un conocimiento más profundo sobre el devenir de los pueblos que comparten una región geográfica y además comparten muchas características histórico sociales y culturales.

En síntesis, y tratando de brindar una respuesta concreta a la pregunta que titula este trabajo, en Centroamérica predomina la enseñanza de una democracia que no existe en la realidad empírica, la democracia participativa, en detrimento del estudio sobre las reglas que constituyen los sistemas democráticos realmente existentes. Además, se enseña una democracia fuer-



temente cargada de valores, con pocos cuestionamientos o críticas, y con limitaciones en cuanto al abordaje histórico que se hace en términos del proceso de transición a la democracia representativa para cada país, y desde una visión regional. El planteamiento curricular que se encuentra en los planes de estudio sobre el tema de la democracia se basa fundamentalmente en categorías conceptuales que no tienen referentes empíricos claros, y en la visión fragmentada en cuanto a la región.

## Bibliografía

- ALTHUSER, L. *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión. 1998.
- APPLE, MICHAEL. *Ideology and curriculum*. New York: Routledge, third edition, 2004.
- BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*. 2ª edición. México: Fondo de Cultura Económica. 1996.
- BOTTOMORE, TOM. *Dictionary of marxist thought*. 2ª edición. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. 2001.
- BOURDIEU, PIERRE; PASSERON, JEAN-CLAUDE. *La Reproducción: elementos para una teoría del sistema educativo*. México: Editorial Fontamara, 1996.
- BOURDIEU, PIERRE; CHAMBOREDON, JEAN; PASSERON, JEAN. (2003). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- DUNN, JOHN. *Setting the People Free: The Story of Democracy*. London: Atlantic Books, 2005.
- DUNN, JOHN. *Democracy: A history*. New York: Atlantic Monthly Press, 2006.
- DURKHEIM, EMILE. *Las reglas del método sociológico*. México: Ediciones Coyoacán, 2001.
- FREIRE, PAULO. *Pedagogía del oprimido*. 16. edición. México: Siglo Veintiuno Editores, 1975.
- GIROUX, HENRI. *Teoría y resistencia en educación: una pedagogía para la oposición*. 5ª edición. México: Siglo Veintiuno Editores. 2003.
- HUNTINGTON, SAMUEL. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- JAEGER, WERNER. *Paideia: los ideales de la cultura griega*. 2ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1962.
- KAMPEN, J. y SNIJKERS, K. E-Democracy. A critical Evaluation of the Ultimate E-Dream. *Social Science Computer Review*, 21(4), pp. Xx. Recuperado en: Kant, Immanuel. *Crítica de la razón práctica*. Traducción de Antonio Zozaya. Madrid: Ediciones Mestas, 2001.
- KANT, IMMANUEL. *Crítica del juicio*. México: Editores Mexicanos Unidos, 2000.
- MACPHERSON, CRAWFORD. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1977.
- MARX, KARL. *La Guerra civil en Francia*. Cuba: Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 1973.
- MARX, KARL. *Sociología y Filosofía social*. Selección de textos e introducción de T.Bottomore, Barcelona, 1968
- RALPH MILLIBAND. *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Editorial Siglo XXI., 1983
- MORALES ZÚÑIGA, LUIS CARLOS. Balance de la sociología de la educación en Costa Rica. *Revista Reflexiones*, Facultad de Ciencias Sociales, Volumen 89, N.01, Universidad de Costa Rica, 2010.
- PEREIRA, VALIA. Legitimación y Socialización Política". *Cuestiones Políticas*, Número 9. Págs. 31-56. Venezuela, 1992.
- RAGIN, CHARLES. *La Construcción de la Investigación Social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Colombia: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes. SAGE Publications, 2007.



- ROVIRA MAS, J. *La consolidación de la democracia en América Central: problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, 1990-1996*. Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales. San José, Costa Rica, 1997.
- ROVIRA MAS, JORGE. Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis. *Anuario de estudios centroamericanos*. Vol.28 no.1-2. (2002): 9-56.
- ROVIRA MAS, JORGE. Ciencia social y valores en Max Weber. *Revista de ciencias sociales*. No.103-104 (2004): 127-142.
- SARTORI, GIOVANNI. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. 5º edición. Madrid: Alianza Universidad; 318. Alianza, 2005a.
- SARTORI, GIOVANNI. *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*. 5º edición. Madrid: Alianza Universidad, 2005b.
- SARTORI, GIOVANNI; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial. Ciencias Sociales Ensayos 153, 1999.
- SARTORI, GIOVANNI. *¿Qué es la democracia?* 1º edición. Colombia: Altamir Editorial, 1994.
- SARTORI, GIOVANNI. *Aspectos de la democracia*. México: Limusa-Wiley, 1965.
- FERNÁNDEZ, OSCAR. *¿Qué valores valen hoy en Costa Rica?* Ed. Villasuso Estomba, Juan Manuel. El nuevo rostro de Costa Rica. Costa Rica: CEDAL, 1992.
- TORRES-RIVAS, EDELBERTO. Centroamérica: guerra, transición y democracia. *ECA Vol.41*, no.456; (1986): 879-893.
- TORRES-RIVAS, EDELBERTO. Centroamérica: democracia de baja intensidad. *Pensamiento iberoamericano No. 14* (1988): 221-230.
- TORRES-RIVAS, EDELBERTO. *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. 1. edición. Colección pensamiento crítico latinoamericano. Buenos Aires, Argentina: Prometeo. 2009.
- TOURAINE, ALAIN. La situación de la democracia en América Latina. Ed. Acuña Ortega, Víctor; Steichen Jung, Regine. *Democracia y democratización en Centroamérica*. 1. edición. San José, C.R: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1993.
- DIJK, TEUN ADRIANUS. *Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso*. 2. edición. Madrid: Cátedra, 1984.
- WEBER, MAX. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. 1º Edición. Madrid: Mestas Ediciones, 2001.
- WEBER, M. *El político y el científico*. Alianza Editorial 5º edición. España: El libro de bolsillo 181, 1979.
- WEBER, MAX. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorroutu Editores, 1973.
- ZIMMERMAN, JOSEPH. *Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo*. México: Editorial Limusa, 1992.

## Datos del autor

### Luis Carlos Morales Zúñiga

Magister Scientiae en Sociología por el Programa Centroamericano de Maestría en Sociología y Licenciado en la Enseñanza de los Estudios Sociales y la Educación Cívica, Universidad de Costa Rica.

Actualmente desempeña el cargo de Director del Departamento de Educación Secundaria, y es profesor de la Escuela de Formación Docente, y del Programa de Maestría en Ciencias de la Educación con Mención en Administración Educativa, en la Universidad de Costa Rica. Sus principales áreas de trabajo y de interés son Investigación Social y Educativa, Sociología de la Educación, Enseñanza de las Ciencias Sociales, Teoría Social y de la Educación..

**Fecha de recepción:** 13/11/2014

**Fecha de aceptación:** 27/03/2015





## Prácticas educativas de resistencia y transformación en la Chiapas indígena: religiosidad católica para un etnodesarrollo emergente

*Educational practices of resistance and transformation in the indigenous Chiapas: catholic religiousness for an emergent development*

Victoria Borrell Velasco

### Resumen

En algunas comunidades indígenas de Chiapas, los procesos de desarrollo local se orientan hacia la autonomía política, la defensa de la identidad cultural y de la soberanía en la gestión de recursos y hacia el control en la toma de decisiones de la vida comunitaria. Estos denominados municipios autónomos defienden un modelo de autodesarrollo humano sostenible que contiene en su organización la semilla de prácticas religiosas católicas de la teología de la liberación. Se trata de un proceso adaptado a las necesidades e intereses de los pueblos originarios que emplea el liderazgo espiritual para integrar el poder político, económico y social comunitario sin pretensiones de vincularse con la política gubernamental sino de funcionar de forma paralela y autónoma, empleando para ello la educación popular crítica. En este trabajo de investigación se analizan diversas prácticas educativas de cuestionamiento, resistencia y emancipación, familiarizadas con los métodos de trabajo de la pastoral católica liberadora.

**Palabras clave:** desarrollo, religión, autonomía, educación crítica, pueblos originarios.

### Abstract

In some native Chiapas communities, local development processes are oriented towards political autonomy, cultural identity defense and resources management sovereignty and controlling community life decision-making. These autonomous municipalities defend a sustainable human selfdevelopment model whose organization holds the seed of catholic religious practices belonging to the Liberation Theology. It is a process adapted to original countries' needs and interests that uses spiritual leadership in order to integrate political, economic, and social community power with no purpose of getting linked to government policy but in order to work in a parallel and autonomous way, using critical pedagogy and popular education to achieve these goals. This research paper analyzes various educational practises (questioning, resistance and emancipation), familiar with liberatory Catholic pastoral work methods.

**Key words:** development, religion, autonomy, critical education, Indian peoples.



*Esta es también una tarea eclesial, no sólo como respuesta civil a la coyuntura, sino como compromiso natural, enraizado en la invitación evangélica de construir un reino de hermanos [...] En los acontecimientos de Chiapas vemos los signos de los tiempos con que Dios nos llama a una conversión personal y a una transformación de las estructuras neoliberales que han abusado de la paciencia de los pobres.*

*Monseñor Samuel Ruiz García (Monroy 1994:10)*

## Introducción

A veces se producen movimientos sociales de carácter local que tienen una repercusión mundial ya sea por su contenido reivindicativo, por su originalidad, por su durabilidad, por la identidad de sus protagonistas o por la urgencia de sus propuestas. Y, en ocasiones, estos hechos atraen a numerosos simpatizantes, apoyos altermundistas e, incluso, se convierten en foco de interés científico por la relevancia de la iniciativa. Es el caso de las propuestas de autogobierno de los pueblos originarios de México que, en la actualidad, configuran los denominados municipios autónomos<sup>1</sup>. Los conflictos y convulsiones entre estos pueblos y el estado-nación han sido frecuentes en toda América Latina. En Chiapas se puede identificar como constante el enfrentamiento entre la pretensión de una sociedad nacional asimiladora, por una parte, y los pueblos que reafirman sus identidades plurales y sus prácticas autónomas de estar en el mundo, por otra. Esta confrontación, entre el estado-nación y las comunidades, ha alcanzado grados de violencia extrema y momentos abiertamente bélicos en una lucha frente al despojo y en defensa de la autonomía cultural.<sup>2</sup> Con inspiración religiosa, también se datan rebeliones históricas<sup>3</sup> que se interpretan como antecedentes del gran levantamiento de 1994 (Marroquín 1996:143-158) mientras, paralelamente, ha existido un trabajo de apoyo a las culturas indígenas, al que me referiré en otro epígrafe, protagonizado por la pastoral de la iglesia católica en su opción por los pobres, desde el enfoque de la teología de la liberación.

Con el fin de contextualizar el objeto de estudio, haré una breve referencia a las que, tradicionalmente, han sido las formas institucionalizadas y habituales de enfrentar la pobreza en este ámbito geográfico, dejando a un lado los levantamientos puntuales que fueron sistemáticamente aplastados así como los propios mecanismos de supervivencia generados por los pueblos oprimidos. Fundamentalmente, se trata de dos modelos de intervención que aglutinan todas las iniciativas de apoyo y que, en ocasiones, han llegado a mezclarse hasta confundirse: los programas del gobierno y la acción de las ONGs y Asociaciones Civiles.

Los programas de gobierno tales como PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y, más tarde, Oportunidades y Procampo, han tenido como misión oficial “impulsar políticas que permitan superar la pobreza, pobreza extrema y exclusión de la población, especialmente a los grupos más vulnerables; para disminuir los rezagos sociales y mejorar las condiciones de vida de la población en general” (Secretaría de Desarrollo Social. Paquete Hacendario 2008: 21700.1). Sin embargo, algunas voces entre la población indígena han hecho otra valoración:

*“Uno de los problemas a los que se enfrentan las comunidades es que el gobierno le da a la gente Progresita y Procampo, pero no les da a todos, por eso empiezan las divisiones, porque a unos les toca y a otros no (...) (Ernestina López. Bayalemó). A veces los papás obligan a sus hijos a estudiar para que sigan recibiendo el dinero que da el gobierno; presionan a los maestros para que no los reprueben y sigan teniendo la beca.” (Petrona Méndez, Yochib) (V.V.A.A. Jolom Mayaetik 2007: 120-137).*

Otra de las formas paliativas de intervención han sido los proyectos de las numerosas ONGs que actúan sobre este marco territorial. Se trata de agencias internacionales, fundaciones privadas o asociaciones civiles que pretenden reducir la pobreza y estimular el desarrollo sostenible mientras se enfrentan a peligros tales como la politización, la pérdida de autonomía en sus decisiones, por estar vinculadas a la financiación, y problemas de subsistencia que las convierten en brazos del Estado para la prestación de servicios (García y Villafuente 2012: 45).

Insuficientes estas intervenciones, exógenas, descontextualizadas y muchas veces opresivas, conviven con nuevas fórmulas de autodeterminación procedentes de los propios pueblos originarios que padecen directamente las consecuencias del modelo de desarrollo neoliberal. Desde 1994, en que se produce el levantamiento zapatista, las acciones que articulan el descontento y proponen alternativas han sido muchas<sup>4</sup>. En el marco de las movilizaciones sociales<sup>5</sup> así como en el itinerario dibujado durante los casi 20 años de lucha zapatista se pueden identificar prácticas de resistencia eficaces también en el ámbito de la educación. La transmisión de los valores culturales que van a construir tanto una cosmovisión como un modelo de vida diferente, al margen del hegemónico, ha preocupado enormemente a los iniciadores de la experiencia. El papel que



los grupos dominantes otorgan a la educación, para asegurar sus privilegios y su capacidad de ejercer el control sobre otros, no ha sido más importante que los esfuerzos de los pueblos oprimidos históricamente por pautar modelos educativos que consiguieran dar respuesta a sus auténticas necesidades, que evitaran la complicidad con los poderosos y transformaran, en definitiva, su mundo. En este sentido, la educación para los pueblos indígenas de Chiapas es un instrumento esencial en la dignificación de sus vidas, en la reafirmación de su identidad y en el diseño de su autonomía.

## Ámbitos educativos emergentes: esperanza frente a herencia

En estudios anteriores dirigí mi interés a analizar las experiencias de educación popular, alternativa o crítica emanadas desde distintas iniciativas (asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, iglesias...) preguntándome cuáles de esas prácticas contenían realmente rasgos de resistencia, de emancipación o de rebeldía antisistémica. Las conclusiones obtenidas se inclinaban hacia las experiencias gestadas desde los municipios autónomos, por su rechazo firme de la escuela tradicional aculturadora, y desde las organizaciones y centros de formación que compartían su opción por la transformación radical, manifestando abiertamente una ruptura con aquellas fórmulas mixtas que carecían de eficacia real<sup>6</sup>. En una búsqueda posterior, cuyos resultados presento en este escrito, he encontrado toda una red de *globalización ética* en torno a la formación, centralizada en lo que denomino *triángulo virtuoso* y que contiene las iniciativas de las ESRAZ (Escuela Secundaria Rebelde Autónoma Zapatista), del CIDECI (Centro Indígena de Capacitación Integral) y de la Universidad de la Tierra. Indagando en las fortalezas de estos espacios de formación para el desarrollo –innovación, experimentación, participación y durabilidad– mi hipótesis se orienta a destacar el papel relevante del liderazgo espiritual de la iglesia católica en su opción por los pobres, es decir, de la teología de la liberación frente a la resignación. Para la sociedad autónoma, derivada de la lucha zapatista, la religiosidad católica es importante tanto en la toma de conciencia como en la gestación de la organización política –aunque no lo es tanto en el gobierno ulterior– e incluso en las movilizaciones de apoyo al objetivo de construir “un mundo donde quepan muchos mundos” (EZLN 1997: 202) y, por ende, en el diseño de un proyecto educativo genuino. Los pueblos originarios de los Altos de Chiapas propusieron una acción educativa dirigida al desarrollo cultural autónomo –acompañado de nuevos procesos de organización social y política– que respondiera a sus necesidades y respetara sus costumbres.

*“Yo les he explicado a los niños para qué sirve la educación: cuando sepan, ya van a ayudar a los otros; algún cargo reciben en la comunidad; van a poder hacer cualquier trabajo; no van a temer (...) Ya no es tan fácil engañarnos, ya sabemos el derecho que tenemos como indígenas”.* Edgar, promotor de educación (Klein 2001: 5)

Los ámbitos educativos emergentes pasaron por la deconstrucción de la educación indígena oficial<sup>7</sup>. Los primeros boletines sobre educación zapatista que se lanzaron a la red de internet ya reflejaban el cansancio y la indignación que la población sentía ante una fórmula educativa asimilacionista y descontextualizada. Las prácticas educativas autónomas muestran, por una parte, la superación de los mecanismos tradicionales de resistencia y aceptación y, por otro lado, constituyen un esfuerzo innovador sostenido por la idea de germinación, de renacimiento, efectivamente, con la pretensión de crearse de nuevo contando sólo con lo propio. Los valores de la sabiduría ancestral de los pueblos originarios se rescatan en el proyecto de autodeterminación. Se trata de una educación-trabajo-juego con una autonomía basada en el respeto a la voluntad del que aprende, el consejo, el acompañamiento, el juego, la flexibilidad y la atención a la diversidad. La autonomía está contenida en algunas nociones básicas de la educación del pueblo tzeltal<sup>8</sup>. El paradigma de la educación autónoma vertebrado en las nuevas escuelas y espacios de formación es creado en torno al objetivo de un desarrollo humano sostenible frente a la dinámica de empobrecimiento, de dependencia, de violencia, de opresión y de imitación de pautas culturales exógenas. El modelo implementado trata de explorar fórmulas políticas y económicas que sean útiles para gestionar sus recursos de forma solidaria, con prácticas horizontales concretas, transformadoras. En este sentido, el proceso formativo acompaña el análisis de la vida cotidiana, la definición de los derechos culturales, la distribución de responsabilidades y la participación en la toma de decisiones así como la regulación de todos los asuntos de gobierno. En un plano de mayor simbolismo, el trabajo en las escuelas impulsa la identificación de los intereses individuales con los colectivos. Esta labor cuenta con dos respaldos esenciales: la espiritualidad católica y el intelectualismo crítico, presencia y acompañamiento en una responsabilidad compartida. De ambas cuestiones trata el presente trabajo.





## Consideraciones metodológicas para el enfoque etnográfico

La búsqueda de soluciones específicas a problemas concretos de las comunidades, en un marco ecológico propio y desde los valores culturales autóctonos, es una iniciativa que transforma el inconformismo/indignación, más propios de una situación de resignación dentro de la resistencia, en sentimientos de *digna rabia*<sup>9</sup>, en situaciones de rebelión e, incluso, en revolución. El anhelo de emancipación socio-política es un acto de responsabilidad que supone asumir el protagonismo en una transformación necesaria que conlleva la no aceptación de la regulación existente y el desafío de explorar y encontrar un nuevo orden, basado en la solidaridad. Afirma el sociólogo De Sousa Santos (2005: 43-50) que se trata del paso desde el conocimiento-regulación del caos colonialista al conocimiento-emancipación del orden que conjuga razón-emoción y que concibe al otro como sujeto. El enfoque etnográfico que propongo se inspira en el proyecto teórico de producción de alternativas a la globalización hegemónica desde abajo, lo que De Sousa (2005:91) denomina la trilogía de la sociología de las ausencias, la sociología de las emergencias y el trabajo de traducción. Únicamente conociendo el hecho multicultural en los Altos de Chiapas y la posición que ocupan los pueblos originarios<sup>10</sup> así como la lógica de aquellos que han pasado a una acción rebelde que visibiliza nuevas subjetividades, se puede hacer una descripción y un análisis desde el sur. En este ámbito geográfico, el movimiento zapatista sirvió para alertar de una situación extrema y para poner límites al modelo de desarrollo insostenible impuesto a las comunidades. Lo hicieron con un grito colectivo de denuncia y esperanza que abrió un campo de experimentación social al que dirijo mi análisis. Los hechos que he seleccionado son las prácticas socio-educativas que contribuyen no ya a la emancipación -que implicaría la anterior dependencia y tutela de otro- sino a la autodeterminación política y económica de los pueblos indígenas. Las personas protagonistas son los hombres y mujeres que cada día luchan por tener una vida digna, es decir, tanto los campesinos como las tejedoras pero también los maestros, los catequistas, los agentes de pastoral y los intelectuales que alimentan un ideario de justicia, de soberanía y de autonomía. Por esta razón y con una perspectiva cualitativa, incluyo la visión de aquellas personas que asumen responsablemente su cuota de participación en una *innovación social* desacreditada y desprestigiada sistemáticamente desde su origen por no seguir el modelo hegemónico de organización. Pretendo centrarme en lo que M. Mead denominó *utopías fuertes* (De Sousa 2003: 379) que son concebidas, en el caso de las prácticas educativas, como posibilidades realistas de desarrollo humano y sostenible por parte de las comunidades, centros, asociaciones y entidades que las implementan en el presente.

Los indicadores seleccionados para el análisis descriptivo han sido: 1) creación de escuelas, es decir, presencia de un espacio físico propio; 2) existencia de un curriculum autónomo, con contenidos establecidos de forma autónoma; 3) aplicación de unas líneas metodológicas basadas en la emancipación y en el fortalecimiento de los valores indígenas así como un ambiente de estudio inspirado en la cooperación, y, por último, como indicador central 4) la presencia en el proceso de líderes relacionados con la espiritualidad católica.

Las entrevistas mantenidas con los diferentes participantes me permitieron organizar los resultados en cuatro grupos. Por una parte, la información procedente de sacerdotes y religiosas cuya postura es clara en defensa de la autonomía como vía de desarrollo real de los derechos humanos y culturales, de tal forma que su principal aportación como informantes fue expresar su solidaridad y su comprensión así como derivar la obtención de datos a los principales protagonistas, los pueblos indígenas zapatistas. La discreción y el respeto máximo a estos procesos autónomos marcaron mis conversaciones con este grupo de informantes. Por otra parte, el grupo de catequistas me permitió obtener información relacionada con los procesos de concienciación, acompañamiento y movilización ya que algunos de ellos están implicados en organizaciones de defensa de los derechos humanos, en proyectos de desarrollo e incluso en actividades educativas. Dentro del tercer grupo de entrevistas, concedí especial importancia a las realizadas a los promotores de educación que, no sé si casualmente, siempre fueron varones y dejaban ver ciertas ideas comunes referidas a: la satisfacción de prestar un servicio a la comunidad y defender la autonomía; la visión contrastada del antes y el ahora de la educación en las escuelas como si de una conversión espiritual se tratara; alusiones constantes a la metodología participativa y a la erradicación de las malas prácticas de la enseñanza oficial; la explicación pormenorizada y la defensa del *mandar obedeciendo*; referencias a los contenidos curriculares emanados de las necesidades, aludiendo a los espíritus ancestrales y a la identidad maya de la antigüedad; y la gran confianza que depositan los promotores en el diseño curricular como medio para la formación de futuros profesionales de cara a la mejora de la comunidad. En cuanto a las familias entrevistadas, el principal dato hacía referencia a la satisfacción sentida por la disminución de la violencia sufrida por los estudiantes y por el aprendizaje de saberes y habilidades útiles para la vida de la comunidad. En definitiva, conceden a la educación un papel importante para la cohesión social y el progreso comunitario.

Los mexicanos indígenas zapatistas han identificado las causas de su pobreza y de su subordinación. Definen el modelo de desarrollo neoliberal como el perpetuador de las desigualdades socio-económicas y ven en la educación autónoma una



herramienta crucial para resistir y para renacer como una sociedad producto de “una voluntad mancomunada y consciente de sí misma” (Horkheimer 1972: 208). Además de esta principal línea teórica me ha interesado el análisis del cómo se realiza el proceso de construcción de las nuevas estructuras y dinámicas (Weber 1984) así como el análisis de los logros que contribuyen al nuevo modelo de convivencia y desarrollo. Para ello veo oportuno describir algunos aspectos relacionados con la geoeducación y la cronoeducación, en lo que denomino etnocontexto, referido a los tiempos y espacios de la educación indígena autónoma. En este sentido, de los 42 municipios autónomos que se identifican en la zona, mi selección se centró en los pertenecientes al Caracol de Oventic<sup>11</sup> que constituye el *corazón céntrico* y cuya población es tzotzil en un 33,5 % y tzeltal en un 37,9 % dentro del conjunto total de población indígena de Chiapas<sup>12</sup>.

Y en lo que concierne al cronocontexto, es oportuno recordar que, al reconocer los derechos territoriales, las comunidades podían decidir su pertenencia o no a los municipios autónomos y, ante la firmeza de la organización autonómica, el gobierno ordenó a partir de 1998 la remunicipalización arbitraria como forma de presión, con las consiguientes amenazas y hostigamientos<sup>13</sup> (Burguete Cal y Mayor, 2004). En lo que concierne a la educación, decenas de sucesos ilustran la reacción oficial ante la propuesta de una educación primaria autónoma: cortes de luz o persecución a familias por su negativa a asumir cargos en comités de obras de educación, son algunos que aún se mantienen<sup>14</sup>. Ante hechos como éstos fue el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas el que intervino estableciendo un campamento civil por la paz en abril de 2011.

Es en estas especiales circunstancias en las que la búsqueda de fortalezas en la autonomía educativa me llevó a reflexionar sobre la importancia de la religiosidad en su inquebrantable resistencia.

## Prácticas etnoeducativas para el autodesarrollo

*“La historia de cómo vine a esta escuela<sup>15</sup>: Cuando yo me enteré de que van a levantar una escuela nueva y que es para los indígenas y que se van a dar a conocer las cosas nuevas y que se va a aprender muchas cosas más, yo pensé rápido y decidí de venir a estudiar, pues. Mis padres estaban de acuerdo y me dejaron venir y me siento contenta por haberme dejado estudiar todavía. Son buenos los trabajos que hay aquí; son varios porque algunos preparan el alimento cada día y, otros, hacen el aseo mientras los demás tienen clase, y así pasamos todos los días (...) Pero a veces hay momentos tristes para nosotros, que es cuando corremos el peligro porque nos quieren acabar. Es difícil como vivimos pero yo sé que algún día saldremos adelante y en ese entonces viviremos sin peligro. Pero, a pesar de todo, vivimos felices con la naturaleza.”*(Martha, comunidad Unenaltic 2003).

Así comienza el relato de una experiencia que forma parte del *triángulo virtuoso* de la educación autónoma. Los inicios de la metodología de educación popular crítica en Chiapas se remontan al trabajo realizado en las mesas del Congreso Indígena de 1974 basado en la participación y en prácticas asamblearias coordinadas por el obispo Samuel Ruiz. Tres décadas más tarde los promotores de educación afirmaban:

*“Empezamos con que la escuela autónoma tiene que utilizar una metodología abierta, que cada niño participe, que opine, porque todo lo que dice el niño está bueno. También lo que dice el promotor también está bien. Pero ya lo vimos que era una construcción y una dedicación conjunta, tanto niños y promotores. Y también lo que se trató de cambiar es que todas las cosas se construyen en colectivo, que se trabaja en equipo y que si a alguien le cuesta entender las cosas, se apoya entre el grupo (...) Esa es la metodología diferente”* (Prensa De Frente en Chiapas, Junio de 2008).

Los municipios autónomos decidieron la creación de escuelas coherentes con sus objetivos y tejieron un fuerte pilar para su revolución a través de la educación siendo fieles a su compromiso y a la invitación que hicieron al conjunto de la sociedad “por la vía que la inteligencia y la imaginación indiquen a cada ciudadano para actuar en la defensa de sus derechos” (López Casillas 1994: 146) de manera que la idea de fundación original subyace en la iniciativa educativa. Sus comienzos fueron extremadamente duros en cuestiones como la decisión de prescindir de los maestros oficiales, la formación de los nuevos promotores y la organización de las nuevas escuelas. Y ya que la sociedad civil era también la encargada del sostenimiento económico de los promotores, las relaciones laborales organizadas por la Comisión Regional de Educación estaban basadas en la ayuda mutua en el mejor de los casos. He seleccionado cuatro testimonios para ilustrar los enormes obstáculos que tuvieron que afrontar y resolver durante todo el período de configuración de la autonomía (Klein, 2001: 5 y ss):



*“El momento de correr los maestros oficiales empezó en diciembre de 1999 y enero de 2000. La decisión de correr los maestros oficiales era un acuerdo de la región (...) No queremos competencia o problemas. Empezamos a informar de buena manera (...) En las comunidades divididas, los priístas no querían sacar a los maestros oficiales porque no están de acuerdo con la educación autónoma”* (Comisión Regional de Educación, 2001).

*“Uno de los obstáculos en la construcción de una educación autónoma es la dificultad de nombrar maestros comunitarios si no aprendieron mucho en la educación oficial. Tuvimos que buscar apoyo para capacitarnos más y capacitar a los promotores de educación porque aprendimos muy poco en las escuelas del gobierno...”* (Promotor de educación, 2001).

*“La comunidad no me está apoyando. O sea el acuerdo es que me apoyan en mi trabajo pero siempre se olvidan. Si no lo hago yo, nadie más lo va a hacer y ¿cómo voy a comer? Nada más estoy haciendo el esfuerzo por la resistencia”.* (Edgar, promotor de educación, 2001).

*“Hago el plan de clases día por día porque no se sabe cuáles son los niños que van a venir. Cada día vienen de distintos niveles, a veces vienen más pequeños, a veces más grandes. Algunos ya saben mucho de la matemática y algunos ni conocen los números”* (Promotor de educación, 2001).

No obstante, han logrado mantener su actividad sorteando estos y otros graves problemas y respondiendo al compromiso de resistir ante el que ellos denominan *mal gobierno*. Observamos una educación definitivamente inmersa en una cultura de colaboración y comunidad, que está contextualizada, no es monopolizadora sino diferenciada. Su objetivo principal sigue siendo cambiar las condiciones socioeconómicas en las que viven y caminar hacia la justicia social, por tanto, representa un recurso comunitario enormemente valioso que conecta con las raíces identitarias. Es una educación comprensiva e inclusiva, fiel a los lemas originarios de *mandar obedeciendo* y de *caminar preguntando*. Emplean la acumulación de experiencias como algo central en su trabajo y, en consecuencia, su método es extraordinariamente experimental<sup>16</sup>.

Otra de las prácticas de educación popular es la que se desarrolla en el CIDECI<sup>17</sup> que ofrece la posibilidad de continuar la capacitación, profesional y académica, a aquellas personas formadas en el sistema educativo autónomo. El Centro inició sus actividades en los últimos meses de 1989 con el objetivo de formar a jóvenes indígenas en oficios y artes tales como la producción, capacitación y asesoría agroecológica. Incluye la modalidad de residencia para grupos de entre 100 y 150 jóvenes indígenas<sup>18</sup> en la que desarrollan una vida ordenada, disciplinada, de esfuerzo y rigor en sus tareas. Los usuarios dejan ver un alto nivel de satisfacción y relacionan sus posibilidades y progresos con la benevolencia de un dios que se manifiesta en sus vidas y en su entorno.

En la misma línea de educación liberadora aparece, para cerrar el triángulo virtuoso, la Universidad de la Tierra. Y es emancipadora porque permite deconstruir tanto lo aprendido como los modos de aprender, confiando en la curiosidad innata del individuo y en su responsabilidad al elegir un itinerario formativo que construya una vida digna. La metodología es importante porque, como señaló Freire (1970: 205) “los hombres se liberan en comunión” y así es como los zapatistas católicos aprendieron a trabajar, inspirados en el espíritu comunitario de una iglesia con vocación ecuménica.

*“La Universidad de la Tierra es una iniciativa que nace en México en el año 2002. Toma como referencia el pensamiento de Ivan Illich y considera que el estudio debe ser el ejercicio ocioso de la gente libre; o mejor dicho, en sus actividades no se concibe el estudio como el medio que permite escalar en la pirámide meritocrática de los ciclos formativos, cursos académicos, certificados de asistencia y títulos compulsados (...) como principio, se aprende sin la necesidad de profesores, curriculum, alumnos, libros de textos o títulos”.* (Igelmo Zaldívar 2012: 286).

Las tres experiencias educativas se dan en el marco de la autonomía (política, cultural y/o económica) lo cual supone un esfuerzo de autogestión, excepcionales recursos humanos, apoyos de solidaridad internacional y una espiritualidad profunda que mantiene vivos los objetivos de vida digna como pueblo autónomo. La redención a través de la educación que proponía históricamente la tradición cristiana -relacionada con el capitalismo que crea productores y consumidores en un marco de competitividad asumida- fue radicalmente rechazada por la propuesta de educación autónoma, ya que se trataba de crear una educación del ser y del vivir. La metodología en educación pasó por trabajar el empoderamiento<sup>19</sup>, lo que significaba fortalecer todo el engranaje educativo, mostrando confianza en los saberes tradicionales para la selección curricular, optar por el cooperativismo como estrategia de aprendizaje eficaz y desarrollar habilidades de negociación, comunicación y búsqueda de apoyo para la defensa de sus derechos. Este proceso queda reflejado en las conexiones internacionales que han establecido las escuelas zapatistas a través de las estancias para extranjeros o intelectuales así como en el desarrollo de páginas webs,



foros y radios comunitarias, que constituyen sólo un ejemplo de las iniciativas que se gestaron desde el principio. La manera de entender la praxis educativa viene determinada por la experiencia de ser pueblo oprimido, colonizado, indio; pero además está fuertemente influida por el rescate de identidades como pueblo originario con tradiciones y formas de hacer propias que se han ido transformando y definiendo por las nuevas aportaciones ideológicas de la liberación. La idea de base del *basta ya* es una idea conformada por una doble negación: *esto no es lo que queremos como pueblo y esta situación no es la que dios quiere para nosotros*, así como por una afirmación basada en la esperanza: *podemos vivir de otro modo y estamos legitimados por el ser supremo para alcanzar esa vida digna en este mundo*, sin esperar la llegada de otra etapa histórica, ni de mesías salvadores ni de una vida después de la muerte.

Así pues, la ideología cimentadora de las tres prácticas responde a una pedagogía libertaria: *quien sabe que enseñe y quien no que aprenda* en contacto con las fuentes de saber, de forma contextualizada, junto a quien domina los contenidos y las habilidades y quiere transferirlas de forma solidaria, en una prestación de servicios cuya rentabilidad es absolutamente social. “Este paso de la productividad a la convivencialidad era un tránsito del valor técnico al valor ético” (Igelmo 2012: 295). Los indicadores de éxito comunes a las tres experiencias que resumen los logros de estas prácticas educativas en relación al etnodesarrollo pueden organizarse en tres capítulos: 1) Altas expectativas, es decir, existe una fe explícita en el progreso de las personas. Se visibiliza la voluntad de cambiar y la posibilidad del cambio. De hecho, se hace patente la teoría de la descolonialidad. 2) Ambiente de apoyo mutuo, acogida, colaboración e inclusión. Metodología flexible que genera espacios de participación en los que predomina la proactividad. Los líderes, jóvenes, promotores, enseñantes, se acercan a los aprendices con las mismas actitudes que los catequistas (muchos de ellos lo fueron en el pasado). 3) Currículo libre, información fluida, transferible y susceptible de ser diseñada según las necesidades, intereses y capacidades de cada persona.

En definitiva, me inclino a pensar que la religiosidad implícita en estos procesos proporciona entornos más seguros, fuera del partidismo de las experiencias de carácter estrictamente político en las que se generan compromisos que estigmatizan a los grupos protagonistas. Por el contrario, lo liberador de estas vivencias es que cuentan con un apoyo espiritual, *fuera del control de este mundo*. Las figuras de la iglesia, sacerdotes, religiosas y catequistas son figuras de confianza que ofrecen seguridad y protección aún en su ausencia. Curiosamente, la mayor parte de las veces estas personas no están directamente presentes en los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero sí lo están en la organización y lo han estado en la movilización. En muchas ocasiones se trata de apoyos simbólicos pero constituyen la garantía de estabilidad y de autenticidad frente al *mal gobierno* y ante el resto del mundo que apoya su autonomía. La clave está en el acompañamiento, base para una dialéctica constructiva, como seguidamente referiré.

## El papel de la fe en la fuerza del proceso

Se han hecho análisis diversos del papel de la iglesia católica en el movimiento zapatista desde antes incluso del levantamiento. Voces como la de Enrique Marroquín<sup>20</sup> vincularon estrechamente a un sector de la iglesia, la que nace de la teología de la liberación, con la insurgencia armada de 1994, afirmando que “difícilmente hubiera sido posible la gesta zapatista sin la pastoral oficial de la diócesis cristobalense” (Marroquín, 1996: 143) y añadiendo que “el hecho mismo de que varios catequistas se hayan incorporado a la guerrilla zapatista, comprueba la profundidad con que la religión se ha asimilado al cristianismo” (1996: 147). Este autor llega a comprometer directamente la figura del obispo y su trabajo pastoral con el hecho político-militar del levantamiento<sup>21</sup>. No casuales coincidencias se encuentran en la constante ofensiva de los medios de comunicación, como Televisa y poderosos periódicos del momento, contra la denominada *iglesia paralela* acusando a sacerdotes y catequistas de su pertenencia al EZLN<sup>22</sup>. Sin embargo, esto no fue lo único que tuvo que enfrentar el obispado, el propio gobierno desplegó una campaña de hostilidad contra el trabajo de la pastoral indígena de la Diócesis que generó un hostigamiento permanente y la persecución activa contra la figura del obispo: Samuel Ruiz fue propuesto para ser destituido de su cargo acusado de cometer “graves errores doctrinales, pastorales y de gobierno.” (1996:168) Pero el *obispo de los indios* fue defendido por la sociedad civil, nacional e internacional, con muestras de apoyo difíciles de acallar<sup>23</sup>.

Nos encontramos ante el caso de una confrontación extremadamente aguda entre un gobierno nacional y una iniciativa popular. De parte del gobierno toda la fuerza de las instituciones, la presencia del ejército, el apoyo de los empresarios y ganaderos, el poder de los medios de comunicación de las derechas del país, una gran campaña que se ocupó de criminalizar el trabajo del obispo por la liberación de los pobres y el despojo histórico de éstos sometidos a una permanente violencia institucionalizada. En la otra parte, miles de indígenas, miles de pobres de todo México, los agentes de pastoral, el obispo Samuel Ruiz,



jesuitas y dominicos, los movimientos estudiantiles, obreros y organizaciones no gubernamentales, las manifestaciones de apoyo internacional, es decir, el triunfo de un movimiento popular basado en la justicia y en la solidaridad. Y es que, a pesar de este pulso desigual, el obispo fue propuesto por el gobierno, con el aval de la Conferencia Episcopal Mexicana, como mediador para el diálogo con el EZLN y para la resolución pacífica del conflicto.

¿Qué hubo, entonces, a lo largo de esas décadas de trabajo pastoral que fortaleció la resistencia? Los antecedentes nos hablan de un hito importante que corresponde a la celebración, en 1974, del V Centenario del nacimiento de Fray Bartolomé de las Casas. Fue el obispo de San Cristóbal, D. Samuel Ruiz, el encargado de organizar el I Congreso Nacional Indígena: “El obispo Samuel Ruiz, para aceptar, puso como condición que fuera un Congreso de Indígenas y para indígenas; de ninguna manera un Congreso de tipo turístico, folclórico ni mucho menos con tintes demagógicos” (Monroy 1994: 69). La dinámica asamblearia, desarrollada por los cuatro grupos lingüísticos mayoritarios, se centró en cuatro temas: tierra, comercio, educación y salud. Los mismos que se han mantenido presentes en todas las reivindicaciones posteriores durante los casi 40 años que siguieron a la celebración de aquel Congreso. Durante el primer decenio posterior las bases del trabajo organizativo en defensa de los derechos de los pueblos originarios estaban establecidas. Así, cuando en 1984 llega un nuevo gobierno aún más represor, la respuesta es un aumento en la reorganización política e incluso militar por parte de los indígenas que componen una guerrilla en las condiciones de extrema dureza que ofrece la montaña chiapaneca<sup>24</sup>. Además, en esta década se fortalecieron algunas organizaciones campesinas con una demanda fundamental heredada desde los tiempos de Zapata: la tierra. Y, junto a ello, siempre en su labor de acompañamiento, el proceso de *evangelización liberadora*:

*“Los indígenas han conocido más de veinticinco años de una evangelización centrada en el respeto y en la convicción profunda de los derechos de los indios a la vida, a ser sujetos de su propia historia y a contar con un pedazo de tierra donde trabajar y de la cual vivir. La pastoral ha contribuido a desarrollar la dignidad y la organización social de los pueblos indios. El anuncio de una sociedad más justa y fraterna: el Reino de Dios, como utopía y esperanza cristiana, ha sido hecho a todos los pobres.”* (Reygadas 1994: 218).

Casi veinte años han pasado desde el alzamiento y dos circunstancias se han mantenido con plena vigencia: los movimientos de la sociedad civil y la solidaridad internacional, vertebrados ambos en fuertes organizaciones civiles no gubernamentales, en apoyo al proceso de autonomía de los indígenas mexicanos y, por otra parte, el hostigamiento sin tregua que genera una situación de guerra de baja intensidad. La década de los 90 se destacó por una actividad organizativa incansable: muchos catequistas, para entonces, asumen con voluntariedad la responsabilidad de ser maestros de las nuevas escuelas. El 16 de febrero de 1996 se firman los Acuerdos de San Andrés, la gran esperanza indígena, en los que se pactaban respuestas a las demandas zapatistas de reconocimiento de derechos culturales. Cuatro años de negociaciones y reformas políticas insuficientes, en un clima de agitación social importante, derivaron en el incumplimiento de los Acuerdos<sup>25</sup>. A día de hoy, el gobierno federal sigue sin cumplir y las comunidades y municipios autónomos tratan de hacerlo unilateralmente. En esta última década destaca el fortalecimiento de la autonomía en todas sus dimensiones (Caracoles) y, cuestión altamente relevante, la desvinculación del EZLN de los asuntos políticos de las comunidades, responsabilidad depositada en las Juntas de Buen Gobierno (Mercedes Olivera 2004:59).

Durante todo este tiempo la iglesia católica ha seguido jugando un papel importante en la labor de intermediación, de organización y de estabilización de la autonomía, labor no ya focalizada en figuras concretas de gran poder mediático, sino en el trabajo de participación de la población creyente y de los catequistas que asumen responsabilidades de gobierno y de servicio, en ese complejo *mandar obedeciendo* “que se opone al modelo de funcionamiento del sistema imperante (...) como un mandato colectivo con nuevos principios éticos, que rescate las autonomías colectivas y personales del cautiverio del poder político de los que hegemonizan la dinámica social” (Olivera 2004: 15). Se vertebra una forma de democracia radical que recuerda los principios organizativos del trabajo pastoral: asambleas, negociaciones, consensos, participación. Y esta es la forma de religiosidad que penetra en la construcción de todo el diseño educativo tratando de reproducir los avances adquiridos en la convivialidad y que, transversalmente, toca desde la organización de las escuelas autónomas y la selección de los *currícula verdaderos*<sup>26</sup> hasta los círculos de apoyo en torno a los centros de formación. Recordemos que a la muerte de Samuel Ruiz la diócesis adquiere una dinámica de alejamiento del CIDECI pero éste se mantiene leal en su apoyo a los pueblos indígenas.

En la actualidad, es evidente el estigma que pesa sobre los equipos de pastoral (diáconos, ministros y catequistas indígenas y no indígenas católicos) que trabajan en la defensa de los derechos de los pueblos originarios. La materialización de la sospecha rebelde actúa como freno para la acción porque produce de forma sistemática los feroces ataques y el hostiga-



miento bajo la acusación de desafiar al poder<sup>27</sup>. Esta situación ha provocado, en favor del desarrollo de una labor pacífica y democrática, que muchos implicados declaren constantemente su independencia respecto al movimiento zapatista, no únicamente en su versión más beligerante sino también en su dimensión socio-política, negando la vinculación de los zapatistas con la diócesis. Al margen de esta estrategia que responde a una praxis defensiva<sup>28</sup>, mi interés se centra en los indicios de espiritualidad de naturaleza religiosa existentes en todas las dimensiones de la vida educativa que contribuyen a fortalecer el trabajo y a garantizar su estabilidad de cara a un desarrollo económico-social antihegemónico. Coincido con la idea de que la espiritualidad zapatista es fundamentalmente católica. Lo que se anhela está por venir y se mantiene la esperanza de que llegue otro mundo posible con la conciencia de que hay que trabajar para ello en el presente para el presente.

*“Esta religiosidad zapatista es muy importante a la hora de su política. Y, de alguna manera, no se puede entender su política sin esa religiosidad... Lo trascendente, en relación a la religión católica, siempre ha sido un a futuro. La vida mejor, la vida de cielo, es una vida que vendrá después de la vida en la medida en que hayamos cumplido con ciertos requisitos particulares. Pero, para el zapatismo, la práctica presente de aquello que quieren construir -autonomía, libertad, justicia, salud, educación- les permite poder bajar el cielo a la tierra”.* (Fernández Farias, 2012: 75).

Es un hecho constatado (Bruno Baronnet, 2009) que la religiosidad católica está en la base del trabajo de muchos dirigentes políticos indígenas zapatistas y también no zapatistas, en la organización de escuelas y en la labor docente realizada en ellas<sup>29</sup>. Otros elementos de espiritualidad católica son las bendiciones que acompañan a la fundación de las escuelas, documentadas también por Baronnet (2009: 237), el uso de un lenguaje poético-religioso en los contenidos curriculares (Fernández Farias 2012: 95) o en los mensajes de las diferentes Declaraciones zapatistas<sup>30</sup>, así como el concepto mismo de intersubjetividad que para los indígenas supone una relación *entrecorazonos* (Fernández Farias 2012: 24). Una forma de estar en el mundo con sentido comunitario y un sentir de acompañamiento muy próximo al ideal católico de comunión que queda reflejado en las prácticas educativas de resistencia, cuya fortaleza alcanza todos los ámbitos de la vida y a todos les otorga una nueva significación basada en el renacimiento.

## Revisiones necesarias: cuando los sueños importan

*“¿Quiénes son los que se atreven a convocar con su sueño a todos los sueños del mundo? ¿De dónde y cómo llegaron todos estos sueños a la realidad?”* (Segunda Declaración de la Realidad el 3 agosto 1996).

Así preguntaban los zapatistas y, a lo largo de este tiempo, ellos mismos han respondido con un proceso de etnodesarrollo inserto en la ética de la educación. He podido observar, en la investigación, un proyecto de transformación centrado en las personas y sus interrelaciones, proyecto de emancipación abierto e incierto (Wallerstein) que convoca a muchas personas compartiendo el mismo sueño. No sólo la iglesia ha sido la protagonista del acompañamiento en la sensibilización y la participación sino que también ha destacado el papel de los intelectuales críticos en las reflexiones sobre la necesidad de una educación para el crecimiento personal y comunitario. Andrés Aubry, Peter McLaren, Ivan Illich, Gustavo Esteva o Raymundo Sánchez, entre otros, me vienen a la memoria por sus aportaciones como ideólogos comprometidos junto a otros activistas más implicados en cuestiones metodológicas, conformando todos ellos una gran red solidaria que apoya ese sueño.

Ya que el marco de oportunidades políticas para los pueblos indígenas ha sido tradicionalmente muy reducido porque las formas de control -desde la deprivación económica hasta el miedo inoculado por la violencia directa- han sido muy potentes, el valor de un brote revolucionario que aprovecha una discontinuidad en el flujo de este control y se mantiene ya con perspectiva histórica, debe ser interpretado en clave de éxito y analizadas sus propias fortalezas en un marco de legitimidad antihegemónica. Esta específica forma de protesta radical, basada en métodos de negociación y participación reinterpreta el mundo desde una óptica a escala humana y reasigna una nueva lógica a las relaciones interculturales. Partieron de una *razón doliente* para generar una estrategia de visibilidad que dio lugar a una refundación originaria con la meta de una autonomía pacífica dentro del conjunto de la nación mexicana.

La perspectiva de acción glocalizadora, que apuntaron y que ha inspirado su quehacer en lo político y en lo educativo, recuerda la vocación ecuménica de la fuerza espiritual más próxima que es el catolicismo de los pobres, definiendo la religiosidad como estrategia de sostenibilidad y la esperanza como estrategia de viabilidad de un proyecto de mundo propio. En este sentido, las experiencias de la ESRAZ, el CIDECI y la Unitierra-Chiapas (triángulo virtuoso) generan una profunda cosmovisión de la esperanza a través de la pedagogía de la posibilidad que define un contrapoder esencial para la transformación de sus condiciones de vida. En definitiva, se han apropiado de la esperanza y esto es, en realidad, un acto de fe.



## Bibliografía

- BARONNET, B. (2009) Autonomía y educación indígena: Las escuelas zapatistas de las cañadas de la selva lacandona de Chiapas. México. [http://www.cedoz.org/site/pdf/cedoz\\_886.pdf](http://www.cedoz.org/site/pdf/cedoz_886.pdf)
- BORRELL, V. (2012) "La educación popular como instrumento de desarrollo en Chiapas" en García, Gil y Sanchiz (Coords.): Las políticas de desarrollo y cooperación de las ONG en América Latina. Sevilla: Ed. Universidad de Sevilla (113-169).
- BURGUETE CAL y MAYOR, A. (2004) Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos. [http://www.ucgs.yorku.ca/Indigenous%20Conference/Aracely\\_Burguete.pdf](http://www.ucgs.yorku.ca/Indigenous%20Conference/Aracely_Burguete.pdf)
- CALLE, A. (2005) Nuevos movimientos globales. Hacia la radicalidad democrática. Madrid: Popular.
- DE SOUSA, B. (2003) Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/critica%20delarazonindolente.pdf>
- DE SOUSA, B. (2005) El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política. Madrid: Trotta/ILSA.
- EZLN (1997) Crónicas Intergalácticas. I Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo. Barcelona. *Collectiu de Solidaritat amb la Rebellio Zapatista*. Chiapas: El Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía. <http://palabra.ezln.org.mx/>
- FREIRE, P. (1970) La Pedagogía del Oprimido. México: Siglo XXI
- FERNÁNDEZ, D. (1994) Chiapas: "La Iglesia de los pobres y la Teología de la Liberación en la mira" en Monroy Gómez, Mario B. *Pensar Chiapas, repensar México. Reflexiones de las ONGs mexicanas sobre el conflicto*. México D.F. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. (169-178)
- FERNÁNDEZ, M. (2012) Zapatismo o barbarie. Apuntes sobre el movimiento zapatista chiapaneco. <http://www.rebellion.org/docs/146795.pdf>
- GARCÍA, C. y VILLAFUENTE, S. (2012) "Viejos-nuevos actores del desarrollo social neoliberal en México. La experiencia de Chiapas" en García, Gil y Sanchiz (Coords.) *Las políticas de desarrollo y cooperación de las ONG en América Latina*. Sevilla: Universidad de Sevilla (19-50).
- HORKHEIMER, M. (1972) *Critical Theory: Selected Essays*. New York: Herder and Herder.
- IGELMO, J. (2012) La Universidad de la Tierra en México. Una propuesta de aprendizaje convivencial. Temas y perspectivas sobre educación. [www.ajithe.com/lainfanciaayeryhoy/lainfanciaayeryhoy/II\\_004\\_files/II%20004.pdf](http://www.ajithe.com/lainfanciaayeryhoy/lainfanciaayeryhoy/II_004_files/II%20004.pdf)
- KLEIN, H. (2001) Boletín "Chiapas al día" nº 259 y nº 261. CIEPAC A.C. San Cristóbal de las Casas. México.
- LABORATORIO SOCIALE AQ16 Reggio Emilia, Italia. (2003). [http://serazln-altos.org/habia\\_una\\_vez\\_una\\_noche\\_cast\\_tsotsil.pdf](http://serazln-altos.org/habia_una_vez_una_noche_cast_tsotsil.pdf)
- LÓPEZ, C. (1994) "1994: Chiapas y la encrucijada mexicana", en Monroy, Mario (Coord.) *Pensar Chiapas, repensar México. Reflexiones de las ONGs mexicanas sobre el conflicto*. México. Convergencia (143-148).
- MARROQUÍN, E. (1996) Lo religioso en el conflicto de Chiapas. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. III. nº 7. Sept./Dic. 1996. <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/Espiral7/143-158.pdf>
- MARTÍNEZ, L. (2013) *Revista Rebelión*, 15 febrero. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=163011>.
- MONROY, M. (1994) *Pensar Chiapas, repensar México. Reflexiones de las ONGs mexicanas sobre el conflicto*. México D.F. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- OLIVERA, M. (2004) "Sobre las profundidades del mandar obedeciendo" en WAA Chiapas: miradas de mujer. Bilbao: PTM-Mundubat.
- EQUIPO DE EDUCACIÓN POPULAR (2008): *Cómo funcionan las escuelas zapatistas*. <http://www.panuelosenrebeldia.com.ar/content/view/612/143/>



- PAOLI, A. (2003) Educación, autonomía y lekil kuxlejal: Aproximaciones sociolingüísticas a la sabiduría de los tzeltales. México D.F.: Ed. Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco.
- REYGADAS, R. (1994) "De cara al imaginario zapatista". En Monroy Gómez, Mario B. Pensar Chiapas, repensar México. Reflexiones de las ONGs mexicanas sobre el conflicto. México. D.F. Ed. Convergencia (213-234)
- RIVERA, A. (2011) La nueva colonización del capital transnacional en México. [www.colectivo-caik.org/.../la\\_nueva\\_colonizacion\\_del\\_capital\\_transnacional](http://www.colectivo-caik.org/.../la_nueva_colonizacion_del_capital_transnacional)
- Secretaría de Desarrollo Social. Paquete Hacendario 2008. Tuxtla Gutiérrez. Chiapas. México (21700.1). <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/estrategico-inst-OP/informacion/2008/21700.pdf>
- SANTANA, E.; KAUFFER, E. y ZAPATA, E. (2006) "El empoderamiento de las mujeres desde una lectura feminista de la biblia: el caso de la CODIMUJ en Chiapas", Convergencia (Toluca. México) vol. 13, nº 040. U.A.M. (69-106)
- VVAA. (2007) Voces que tejen y bordan historias. Testimonios de las mujeres de Jolum Mayaetik. San Cristóbal de las Casas. Chiapas. México: Ed. Jolom Mayaetik A.C. Confédération suisse. (120-137)
- WEBER, M. (1984): La acción social. Ensayos Metodológicos. Barcelona: Península.

---

<sup>1</sup> Territorios bajo el control de las bases de apoyo zapatistas que tienen un gobierno autónomo.

<sup>2</sup> Siguiendo a Rivera se puede afirmar que "En el plano histórico, Chiapas tiene una tradición de rebeldía que data de cientos de años, y una cosmovisión comunitaria que tiene firmes raíces. El sentido de comunidad para los pueblos originarios, no espera ni suspira porque vengan desde arriba soluciones que la gente necesita y merece. Las relaciones comunitarias se construyen fuera de la lógica del clientelismo, la corrupción, el autoritarismo, el racismo y la violencia". (Rivera 2011:9). Cfr. [www.colectivo-caik.org/.../la\\_nueva\\_colonizacion\\_del\\_capital\\_transnacional](http://www.colectivo-caik.org/.../la_nueva_colonizacion_del_capital_transnacional)

<sup>3</sup> Como propone Marroquín "Existe una larga tradición en la memoria colectiva de Los Altos, de rebeliones por motivos socioreligiosos originadas por la explotación de los blancos, tanto económica como religiosa, (imposición de gravámenes, exclusión de la gestión religiosa ministerial, dominación cultural con motivo de la fe, etc.). La más importante fue la rebelión de los tzeltales y tzotziles de Cancuc entre 1708 y 1712, que abarcó a 32 comunidades involucrando a 20.000 personas" (Marroquín 1996:144). Cfr. <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral7/143-158.pdf>

<sup>4</sup> Destacan la organización socio-política de los municipios autónomos, establecimiento de nuevas formas organizativas etnoterritoriales con las Juntas de Buen Gobierno, creación de las Escuelas de Educación Secundaria Rebelde Autónoma Zapatista (ESRAZ), habilitación de centros de salud autónomos, 'La Otra Campaña', 'Festival de la Digna Rabia', radios comunitarias por internet, elaboración de blogs en torno a la acción rebelde, las Marchas ( El Color de la Tierra), conciertos, murales (Taniperlas que tuvo réplicas a nivel mundial) e incluso, en el año 2009, creación de un Banco autónomo zapatista.

<sup>5</sup> En este sentido, es interesante la convocatoria del EZLN: "Es esta la hora de la Sociedad Civil Nacional y de las organizaciones políticas y sociales independientes [...] Las llamamos a que, junto a los pueblos indios y a nosotros, luchemos contra la guerra y por el reconocimiento de los derechos indígenas, por la transición a la democracia, por un modelo económico que sirva al pueblo y no se sirva de él, por una sociedad tolerante e incluyente, por el respeto a la diferencia, por un país nuevo donde la paz con justicia y dignidad sea para todos." V Declaración de la Selva Lacandona. Consultar <http://palabra.ezln.org.mx/>

<sup>6</sup> Por fórmulas mixtas entiendo aquellas centradas en las cuestiones técnicas o didácticas o aquellas que tratan de compensar carencias para reparar transitoriamente los errores de la educación oficial. Véase Borrell (2012:132 y ss) "La educación popular como instrumento de desarrollo en Chiapas".

<sup>7</sup> Los problemas de la educación tradicional dirigida a la población indígena fueron largamente evidenciados en las asambleas comunitarias y, como resumen, destaco la falta de respeto a las lenguas y a las culturas locales, la ineficacia de los docentes, el absentismo de los maestros, el uso del castigo físico, la irrelevancia de los contenidos o el miedo existente por la presencia de patrullas militares (Enlace Civil 1998).

<sup>8</sup> Paoli rescata lo siguiente "Nos asomamos a las nociones de kochelin jbahtik, tukelin jbahtik, kuelin jbahtik. Hemos entendido que kochelin jbahtik supone tomar a la acción, al mismo tiempo, como derecho y obligación que nos damos en el seno de la comunidad; tukelin jbahtik, supone el hacerlo como si lo hiciéramos solos y kuelin jbahtik, supone hacerlo como un ejercicio de nuestro propio poder". ( Paoli, 2003:217)

<sup>9</sup> Concepto elaborado por el movimiento zapatista con el sentido de un imaginario común que se consigue como resultado de la lucha y la organización. Para ampliar: <http://palabra.ezln.org.mx/>

<sup>10</sup> Posición que queda descrita de forma elocuente en el siguiente texto: "¡¡Bienvenido!!... Ha llegado usted al estado más pobre del país: Chiapas. Este mundo indígena está poblado por 300 mil tzeltales, 300 mil tzotziles, 120 mil choles, 90 mil zoques y 70 mil tojolabales. El supremo gobierno reconoce que "sólo" la mitad de este millón de indígenas es analfabeta. Siga por la carretera sierra adentro llega usted a la región llamada los altos de Chiapas. Aquí, hace 500 años el indígena era mayoritario, amo y señor de tierras y aguas. Ahora sólo es mayoritario en número y pobreza. Siga, lléguese hasta San Cristóbal de las Casas, hace 100 años era la capital del estado pero las pugnas interburguesas le quitaron el dudoso honor de ser capital del estado más pobre de México. No, no se detenga, si Tuxtla Gutiérrez es una gran bodega, San Cristóbal es un gran mercado: por miles de rutas llega el tributo indígena al capitalismo, tzotziles, tzeltales, choles, tojolabales y zoques, todos traen algo: madera, café, ganado, telas, artesanías, frutas, verduras, maíz. Todos se llevan algo: enfermedad, ignorancia, burla y muerte. Del estado





más pobre de México, ésta es la región más pobre. Bienvenido a San Cristóbal de las Casas “Ciudad Colonial” dicen los coletos, pero la mayoría de la población es indígena. <http://palabra.ezln.org.mx/> Ensayos, 27 enero1994.

<sup>11</sup> Se denomina Caracol a una agrupación de municipios autónomos. El de Oventic comprende los siguientes: San Andrés Sacamch'en de los pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Polhó, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de febrero y San Juan Apóstol Cancuc. (CIEPAC, 2003)

<sup>12</sup> Dentro de este geocontexto contamos con el dato referido a la educación de que el 42,76 % de la población chiapaneca mayor de 15 años no tenía la educación primaria y el 20,4 % no había recibido instrucción formal. Fuente INEGI 2005.

<sup>13</sup> Burguete afirma: “Al haberse realizado de manera unilateral y prescindido de la participación de los rebeldes, el nacimiento de los nuevos municipios desconoció la aplicación de los derechos de libre determinación indígena así como, la letra y el espíritu de los Acuerdos; de lo que resultó que el concepto que alimentó la creación de los nuevos municipios creados no contempló la incorporación de los preceptos autonómicos, comprometidos en los Acuerdos.” (Burguete Cal y Mayor 2004:137). Los principales acontecimientos que dificultaron el progreso de la autonomía fueron tanto la militarización (los retenes militares fueron cambiados de lugar durante el gobierno de Fox y se incrementaron los problemas de alcoholismo, prostitución, violaciones sistemáticas, contaminación de aguas o inseguridad) como la paramilitarización: muchos indígenas pobres fueron pagados por el gobierno para ejercer la violencia en organizaciones como la “máscara roja” o los “puñales”.

<sup>14</sup> En el informe Oventic de mayo de 2011 se describen casos como el de “Tentic” en el que el proyecto educativo autónomo se utilizó como pretexto para agresiones múltiples y despojo de tierras o el caso “San Marcos Avilés” en agosto de 2010 en que la educación autónoma es amenazada con agresiones de parte de miembros del PRI y del PRD con desalojos graves, invasión de tierras y negación de alimentos.

Cfr. <http://brigadaoventic.blogspot.com.es/2011/09/comunidad-de-tentic.html>

<sup>15</sup> Laboratorio sociale AQ16 Reggio Emilia, Italia. (2003) [http://serazln-altos.org/habia\\_una\\_vez\\_una\\_noche\\_cast\\_tsotsil.pdf](http://serazln-altos.org/habia_una_vez_una_noche_cast_tsotsil.pdf)

<sup>16</sup> Uno de sus reportes dice: “En nuestra historia, los antepasados cuidaban la tierra, la naturaleza, y se debe enseñar para que estas experiencias no se pierdan, explicaron. [...] Se toma en cuenta la lengua materna, que puede ser tzeltal (la más numerosa en la zona), tzotzil, chol o tojolabal. [...] La comisión autónoma sostuvo que los niños van a la escuela para servir al pueblo, no para ir a trabajar luego para el capitalismo, en circunstancias en las que nadie sabe más, nadie sabe menos.” (La Jornada 5 agosto 2010, p.20)

<sup>17</sup> Centro Indígena de Capacitación Integral. Dentro de éste es relevante el Centro Universitario de Filosofías y Teologías Contextuales «Taj pastik yan balumil»: Samuel Ruiz García, que funciona desde 2006 como un seminario permanente de (post) y (des) colonización del poder, del saber y del ser.

<sup>18</sup> “El proyecto Sistema indígena de aprendizaje y estudio: «Abya Yala» es en la actualidad el proyecto del CIDECI que más impacto está teniendo dentro del contexto pedagógico chiapaneco. Cientos de jóvenes indígenas tienen la oportunidad de aplicar y ampliar sus conocimientos dentro de los cinco sectores de aprendizaje existentes”. (Igelmo 2012:292) explica detalladamente los contenidos trabajados en la granja integrada, talleres técnicos, talleres artesanales, sector de nutrición y sector albergue y servicios. [www.ajithe.com/lainfanciaaeryhoy/lainfanciaaeryhoy/II\\_004\\_files/II%20004.pdf](http://www.ajithe.com/lainfanciaaeryhoy/lainfanciaaeryhoy/II_004_files/II%20004.pdf)

<sup>19</sup> Este concepto ha sido muy desarrollado por la Coordinadora Diocesana de Mujeres (CODIMUJ) en su tarea con las mujeres de la diócesis. Resalta el desarrollo de la confianza y de las capacidades individuales, hace referencia a la suma de los esfuerzos individuales para lograr un modelo cooperativo de aprendizaje y trabajo y, por último, destaca la importancia de las relaciones cercanas en “habilidades de negociación, comunicación, obtención de apoyo y defensa de derechos y la dignidad” (Santana, Kauffer y Zapata, 2006:73).

<sup>20</sup> <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/esprial/esprialpdf/Espiral7/143-158.pdf> Consulta realizada 20 de mayo de 2011.

<sup>21</sup> “Quienes acusan a D. Samuel Ruiz de promover la guerrilla no carecen del todo de razón: 34 años de obispo, repitiéndoles a los indígenas que también ellos, como los ladinos, son hijos de Dios, y que la situación de miseria en que viven no es querida por Dios, ni forma parte de la naturaleza de las cosas, sino que es producto del pecado, de estructuras injustas que pueden ser cambiadas (y que, por tanto, deben ser cambiadas) contribuyó a la toma de conciencia que derivó en el levantamiento” (Marroquín 1996: 155).

<sup>22</sup> “A pesar del desmentido de los jesuitas, el periódico Summa [...] El día 9 de abril publicó [...] un nuevo alegato acerca de la participación de sacerdotes en el EZLN y sobre el “activismo declarado” de Gerónimo.” (David Fernández 1994:166).

<sup>23</sup> Véase para profundizar David Fernández (1994): Chiapas: la iglesia de los pobres y la Teología de la Liberación en la mira, especialmente el análisis del epígrafe “La guerra en Chiapas: una Teología en debate” pp.168-171.

<sup>24</sup> Véase la Declaración de la Selva Lacandona. Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Comandancia General del EZLN. Año de 1993. En “La palabra de los armados de verdad y fuego”. Ed. Fuenteovejuna. México, marzo de 1994.

<sup>25</sup> Martínez Andrade nos recuerda: “En esas circunstancias, el gobierno federal hizo abortar los acuerdos de San Andrés. Incumplió su compromiso de promover una reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, y no hizo una sola oferta sustantiva en la Mesa de Democracia y Justicia. Al tiempo, siguió con su política de paramilitarizar el conflicto, provocando la masacre de Acteal, y atacó violentamente varios municipios autónomos”. (Luis Martínez Andrade. Revista Rebelión, 15-02-2013)

<sup>26</sup> Denomino currícula verdaderos a aquellos que contienen los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales demandados por las comunidades como útiles, críticos, formadores de conciencia, respetuosos con las necesidades e intereses propios de su cultura, diseñados por el pueblo para el pueblo y que implican una aportación genuina para el desarrollo de una democracia radical.

<sup>27</sup> Son constantes los testimonios como el que sigue: “Mientras tanto, el equipo de pastoral, y especialmente los diáconos, ministros y catequistas (indígenas católicos de las comunidades) sufren las calumnias, insultos y ataques de los neo-amantes de la guerra”. <http://www.elrincondeanahi.com.ar/2011/02/ezln-sobre-samuel-ruiz.html#ixzz2DdfKJVX0>

<sup>28</sup> “Muestra de esta tarea puntual son los patrullajes que los efectivos castrenses están haciendo, con actitud amenazadora, ante las instalaciones del CIDECI-Uni-tierra, así como ha pasado en los días 17 y 19 de septiembre de 2012. Ya otras veces, tanto con el disfraz de la CFE que con otros uniformes, el Estado busca provocar y asustar a los jóvenes que en este lugar estudian y al equipo que coordina este Centro Indígena de Capacitación Integral.” Radio zapatista y CIDECI.

<sup>29</sup> “[...] se puede suponer a priori que las élites religiosas locales son capaces de influir poderosamente en el contenido de un sistema de educación autónoma del Estado[...] Cabe recordar que las principales asociaciones de familias indígenas de las Cañadas de Ocosingo provienen del proceso político abierto por la Kiptik Ta Lecubtesel que ha sido promovido y acompañado por la acción pastoral de los religiosos dominicos de la parroquia de dicho municipio [...] Las familias bases de



apoyo del EZLN pertenecen a religiones distintas, pero una amplia mayoría de ellas sigue con devoción los cultos de la religión católica en su orientación regional de la teología de la liberación, que profesan los catequistas indígenas electos en cada comunidad.” (Baronnet 2009:232 y 233).

<sup>30</sup> Para profundizar veáanse las cartas y comunicados del EZLN en <http://palabra.ezln.org.mx/>

## Datos del Autor

### Victoria Borrell Velasco

Doctora en Antropología Social por la Universidad de Sevilla (España), es profesora de Intervención Sociocomunitaria en el IES Columela de Cádiz e investigadora en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Huelva. Ha participado en varios proyectos de investigación I+D+I sobre políticas de desarrollo y educación. Entre sus aportaciones a Congresos destaca “Diversidad cultural e inclusión escolar: reflexiones y prácticas para una ciudadanía global” (2012) y entre sus publicaciones recientes “La educación popular como instrumento de desarrollo endógeno en Chiapas: modelos pedagógicos alternativos” en García, Gil y Sánchez (Coords.) 2012: Las políticas de desarrollo y cooperación de las ONG en América Latina. Universidad de Sevilla.

**Fecha de recepción:** 15/02/2015

**Fecha de aceptación:** 23/03/2015





## Cambios políticos y Educación para Todos en América Latina: Tendencias del Financiamiento en Bolivia y Paraguay

*Political Change and Education for All in Latin America: Financing Trends  
in Bolivia and Paraguay*

Claudia Talavera Reyes

### Resumen

A menudo se han enmarcado los procesos de cambio político -especialmente en el Cono Sur-, como anti-neoliberales. En el sector Educación se produjeron discursos de voluntad de giro de la Agenda Educativa, con una reivindicación del rol del Estado. ¿En qué medida ello se tradujo en la práctica? Asumiendo o incluso yendo más allá de los objetivos de la Educación para Todos, con prioridades contextualizadas a cada país, los gobiernos y Ministerios de Educación se han enfrentado al deseo, la voluntad y la capacidad de emprender caminos propios. En este artículo, revisamos las tendencias del cambio en el financiamiento público, considerando tres dimensiones: el presupuesto en Educación, los acuerdos de crédito y cooperación, y las políticas sociales vinculadas al sector. Comparamos dos casos y periodos recientes –Bolivia (2006-2009) y Paraguay (2008-2011)- y mostramos el efectivo cambio de tendencia, aunque con matices intra e inter casos, considerando no sólo el marco nacional, sino también la perspectiva de cambios en el contexto internacional.

**Palabras clave:** educación, cambio, tendencias, Bolivia, Paraguay.

### Abstract

The processes of political change have often been framed, particularly in the Southern Cone, as anti-neo-liberal. In the Education sector specifically, there were speeches asking for a drastic change in the Educational Agenda, with claims about the role of the State. To what extent did that translate into practice? Assuming, or even going beyond the goals of Education for All, with contextualized priorities for each country, governments and Education Ministries have faced the desire, the will and the ability to undertake their own paths. In this article, we look into the tendencies of change in public financing, taking into account three dimensions: the Education Budget, cooperation and credit agreements, and social policies linked to the sector. We compare two cases -Bolivia (2006-2009) and Paraguay (2008-2011)- in recent periods, and we show the effective change in tendencies, considering not only the local context but also the perspective of changes in the international context.

**Key words:** education, change, trends, Bolivia, Paraguay.



## El contexto de la agenda educativa en Bolivia y Paraguay: Cambio político y discurso anti-neoliberal

En la primera década del Siglo XX, llegaban al gobierno en numerosos países de América del Sur, grupos políticos señalados como progresistas, enarbolando la bandera del cambio en un sentido anti-imperialista y anti-neoliberal. Se abrió así un tiempo a veces denominado pos-neoliberal (Sader, 2008), en algunos casos refundacional (Santos, 2007, 2008, 2010), y en otros más bien de reajuste hegemónico (Stolowicz, 2012), con impactos tanto en el rol del Estado en general, como en la política pública y políticas sectoriales en particular. En este artículo, nos proponemos explorar la incidencia de los cambios de gobierno, pero en general del cambio de tiempo político, en la Agenda de la Política Educativa, considerando a Bolivia y Paraguay, como dos casos paradigmáticos y polares. Entendemos a la Agenda Educativa, como aquel conjunto de prioridades de políticas del sector que son atendidas por un país determinado en un momento dado, y que son el resultado de posicionamientos específicos del Estado, gestionado por el gobierno de turno, a partir de su orientación política y programa electoral; así como en relación a los acuerdos con las distintas escalas de actores a nivel nacional e internacional.

En el ámbito de la Educación, si en el Siglo XX durante los procesos de transición a la Democracia, el neoliberalismo como paradigma predominante propulsó las Reformas Educativas de todo el continente; en el Siglo XXI, la alternancia democrática entendida como acceso al poder de grupos sociales y políticos tradicionalmente excluidos y contrarios a tales cambios, hipotéticamente, debería poner en cuestión las transformaciones de aspectos afectados por aquellas reformas, produciéndose un giro evidente de la Agenda Educativa. En qué medida ello se ha planteado en la práctica, es lo que nos interesa conocer, y para ello, nos ocupamos de mirar qué ha ocurrido en dos casos concretos con un aspecto específico: el Financiamiento de la Educación. El Financiamiento es un componente ineludible para examinar la orientación de los procesos de cambio, dado que fue uno de los elementos más señalados al momento de analizar la influencia neoliberal en las Reformas Educativas de los noventa.

En este artículo, identificamos los principales indicadores y políticas de financiamiento de la Educación en Bolivia y Paraguay, durante los gobiernos de Evo Morales –en el primer periodo entre 2006 y 2009-, y Fernando Lugo, -entre 2008 y 2011-. Aunque la fuente principal de información es pública y oficial, ésta no es suficiente en todos los casos, por lo que está complementada con otra documentación, así como por los informantes clave a través de entrevistas realizadas durante los años 2012 y 2013 en ambos países. Hemos contado con la perspectiva de funcionarios de los Ministerios de Educación, de organizaciones de la Sociedad Civil, de las Agencias y Organismos, y de movimientos sociales o referentes de la Academia. No todos los entrevistados están citados en este artículo, ni las referencias son en todos los casos textuales, pero la información se utiliza como insumo para la presentación de datos y el análisis.

A fin de optimizar el marco comparativo, se considera la evolución en relación a los años previos a los estudiados, correspondientes a otros periodos de gobierno. No es posible en esta ocasión valorar el alcance e impacto de la implementación de ciertas políticas, por lo que nos detenemos en el aspecto estático de los cambios que eran pretendidos por los gobiernos estudiados en el sector de la Educación.

Identificar las tendencias en el financiamiento, permitirá contribuir a contextualizar la evolución de los objetivos de la Educación para Todos en la última década, y constatar las oportunidades y obstáculos para la universalización e inclusión en Bolivia y Paraguay. Como apuntan Rambla, Couceiro y Villaseñor (2012), en América Latina se ha enriquecido la EPT, a través de múltiples sinergias a fin de fortalecer la inclusión y la garantía de Derechos Humanos, pese a ello, no siempre ha sido posible romper la inercia neoliberal.

### Bolivia: Tendencias en el financiamiento de la educación

#### Cambios en el presupuesto nacional

Para comprender los cambios en el presupuesto, consideramos como referencia los datos disponibles desde el año 1999, cuando empiezan a recabarse resultados comparativos en torno a los objetivos de la Educación para Todos, recopilados por la UNESCO en los respectivos Compendios Mundiales de Educación a los que cada país contribuye con datos fiscales del sector. En los años en que no existen datos, se ha relevado información de otras fuentes que hemos precisado.



## Evolución del gasto en Educación

En la tabla 1, se presentan las principales cifras del presupuesto ordenadas desde el año más reciente hasta el más remoto, destacando el periodo 2006-2009.

Tabla 1. Bolivia: Evolución del gasto público en Educación

AÑOS	CRECIMIENTO PIB ANUAL (b)	GASTO EDUCACIÓN % GTO. PUB. (a)	GASTO EDUCACIÓN % PIB (a)	GASTO PÚBLICO CORRIENTE (a)
2009	3.4	22.6	8.1	-
2008	6.1	19.9	7.0	-
2007	4.6	-	-	-
2006	4.8	21.2	6.3	-
2005	4.4	18.1	6.4	-
2004	4.2	18.1	6.4	100
2003	2.7	19.9	6.4	-
2002	2.5	19.7	6.3	-
2001	1.7	18.4	6.0	-
2000	2.5	23.1	5.5	85.5
1999	0.4	24.4	5.6	84.3

Fuentes/ (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial

### Crecimiento del PIB

Bolivia se ha destacado en la última década por mantener un crecimiento del PIB moderado pero sostenido, con un aumento progresivo a partir del año 2004, que se mantiene estable en torno al 4%.

### Porcentaje de gasto público destinado a Educación

Entre los años 2001 y 2005, previos al proceso de cambio, decrece moderadamente, volviendo a aumentar a partir de la llegada de Evo Morales al gobierno en el año 2006.

### Porcentaje del PIB destinado a Educación

Si bien ya era alto al inicio de la década rondando el 6%, se mantiene y luego trepa al 7% en el 2008, alcanzando incluso el 8% en el año 2009. Estos porcentajes superan los recomendados por la UNESCO para el logro de los objetivos de la EPT, y superan también a los porcentajes destinados en la mayoría de los países de la región.

### Gasto público en Educación destinado a gastos corrientes

No ha sido posible obtener datos actualizados. El último dato corresponde al 2004, en donde los gastos corrientes alcanzaban el 100% del presupuesto del sector, según lo reflejaba la UNESCO con datos proveídos por el gobierno boliviano. A finales del año 2005, se organiza el fondo de apoyo presupuestario desde países europeos cooperantes, entre cuyos objetivos estaba la inversión en Educación en gastos no corrientes.

En cuanto al gasto per cápita en Educación, no fue posible acceder a datos actualizados en dólares, pero los números extraoficiales, dan cuenta de un aumento considerable en el año 2008, que es todavía mayor en el año 2009.

### Evolución del gasto por niveles educativos

Hemos visto el significativo crecimiento del gasto en Educación en el año 2009, al final del periodo que estudiamos. Lo mismo ocurre si analizamos el porcentaje del gasto destinado a cada nivel o etapa educativa. En la tabla 2, se reflejan las cifras del gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, según niveles educativos. Los datos se ordenan anualmente



desde el más reciente hasta el año 1999 en que inicia el seguimiento de la EPT. El periodo 2006-2009 se resalta en color para diferenciarlo de los años previos. Es en el año 2009, al final de periodo estudiado, en donde se produce un cambio más significativo.

**Tabla 2. Bolivia: Evolución del gasto por niveles educativos**

<b>GASTO POR ALUMNO Y NIVELES (% DEL PIB PER CÁPITA)</b>			
<b>AÑOS</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>TERCIARIA</b>
2009 (b)	22.3	19.9	-
2008 (b)	13.7	14.5	-
2007 (a)	-	-	-
2006 (b)	14	14.7	-
2005 (a)	16.2	13.0	36.0
2004 (a)	16.4	13.0	35.9
2003 (b)	16.6	13.3	36.8
2002 (a)	15.5	12.8	44.0
2001 (a)	12.0	10.2	45.0
2000 (b)	12.6	9.8	48.1
1999 (b)	14.5	12.0	45.1
1998 (b)	13.7	12.2	53.3

**Fuentes/** (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial basados en Instituto de Estadísticas de la UNESCO/ Indicadores del Desarrollo Mundial.

### **Educación Primaria**

Entre los años 2006 y 2007 el porcentaje de gasto incluso disminuye respecto a los años anteriores. Sin embargo del 13% del año 2008, en el año 2009 trepa hasta el 22%.

### **Educación Secundaria**

Al igual que en la Educación Primaria, en este nivel también se evidencia un aumento. El porcentaje de toda la década se mantiene en torno al 10%-13%, y en el año 2009 alcanza casi el 20%.

### **Educación Terciaria**

No fue posible acceder a datos actualizados durante el periodo que estudiamos. Durante la década previa, vemos casi un 50% de porcentaje del gasto en Educación en el año 1998, con un descenso progresivo que en el año 2005 alcanzaba el 36%.

## **Cambios en los acuerdos de crédito y cooperación**

Los organismos internacionales de crédito y la cooperación internacional fueron actores relevantes en la formulación y financiación de políticas en los periodos previos. Nos interesa por ello explorar, el alcance de su papel durante el proceso de cambio en Bolivia. Además de los organismos de crédito presentes en el resto de países, en Bolivia es necesario reconocer y recabar datos respecto al rol de las Agencias e Instituciones de Cooperación bilaterales y multilaterales, de marcada presencia en los países andinos durante las décadas recientes.

### **Evolución de acuerdos de crédito**

Al igual que en el resto de países de América Latina, el BID y el Banco Mundial fueron señalados por los sectores críticos como protagonistas en el desarrollo y financiamiento de la Reforma Educativa de los noventa en Bolivia. Por ese motivo, con la llegada de un gobierno de cambio, las críticas desde el propio Estado se dirigen hacia el intrusismo de estos actores, y se insiste discursivamente en la búsqueda de soberanía. ¿En qué medida ello se tradujo en las políticas?



## Banco Interamericano de Desarrollo – BID

El BID despliega principalmente acuerdos de crédito y de cooperación técnica en forma de donaciones. En la tabla 3, es posible comprobar el número y tipo de proyectos, así como la financiación en cada caso desde la Reforma Educativa de 1994, hasta el año 2010.

Tabla 3. Bolivia: Préstamos y donaciones del BID al sector Educación en millones de dólares

PROYECTOS	PRÉSTAMOS	FECHA DE APROBACIÓN
<b>TOTAL DEL PERIODO 2006-2009</b>	<b>0</b>	
Reforma Educativa II	8	06/2003
Fortalecimiento de la Formación Técnica	6	10/2001
Programa de Reforma Educativa	76,40	11/1994
<b>TOTAL DEL PERIODO 1994-2005</b>	<b>90.40</b>	
PROYECTOS	DONACIONES	FECHA DE APROBACIÓN
Proy. piloto para E. Rural con Interculturalidad	0.14	05/2007
<b>TOTAL DEL PERIODO 2006-2009</b>	<b>0.14</b>	
Centro Pedagógico Tutorial	0.15	08/2002
Diseño Programa de Educación Técnica	0.15	02/2001
Programa de capacitación jóvenes y empresas	3.00	01/1996
Apoyo al Programa de Reforma Educativa	1.38	11/1994
<b>TOTAL DEL PERIODO 1994-2005</b>	<b>4.68</b>	

Fuente/ Elaboración propia a partir de datos públicos del BID

Desde la Reforma Educativa de 1994 hasta el año 2003 en que empieza la inestabilidad política en Bolivia, el BID aprobó acuerdos por un total de noventa millones de dólares, y durante el mismo periodo, la cooperación en forma de donaciones para asistencia técnica ascendió a algo más de cuatro millones y medio de dólares. Mientras que, entre 2006 y 2009 no se aprobaron nuevos acuerdos, y la cooperación técnica supuso tan sólo un total de ciento cuarenta mil dólares.

También es cierto que según datos públicos del BID, en el segundo periodo de gobierno, entre los años 2010 y 2014, aumentaron los acuerdos. En 2012 se aprobó un préstamo de cuarenta millones de dólares para la “Educación Secundaria Comunitaria Productiva”, y, se realizaron donaciones para cinco programas distintos por valor de un millón y medio de dólares. Ese dinero se destinó así a consolidar políticas educativas formuladas e implementadas por el gobierno a partir de la nueva Ley de Educación aprobada en el año 2010, y lo mencionamos, aunque no corresponde al periodo que analizamos.

## Banco Mundial

En el caso de los créditos del Banco Mundial estuvieron orientados principalmente a fortalecer la Reforma Educativa, así como la calidad de la Educación durante el periodo previo. En la tabla 4, se observa la evolución durante las dos últimas décadas.

Tabla 4. Bolivia: Préstamos del Banco Mundial al sector Educación en millones de dólares

PROYECTO	PRÉSTAMOS	FECHA DE APROBACIÓN
Transformación de la Educación Secundaria	10.248.933	10/2007
<b>TOTAL DEL PERIODO 2006-2009</b>	<b>10.248.933</b>	
Calidad de la Educación	85.464.083	06/1998
Reforma Educativa	63.416.276	08/1994
<b>TOTAL DEL PERIODO 1994-2005</b>	<b>148.880.359</b>	

Fuente/ Elaboración propia a partir de datos públicos del Banco Mundial

Al igual que el BID, el Banco Mundial realizó dos préstamos importantes para la Reforma Educativa puesta en marcha en 1994, alcanzando un total de ciento cuarenta y ocho millones de dólares. Casi diez años después del último acuerdo, se comprometió con diez millones de dólares en el año 2007, orientados también a la Educación Secundaria, nivel al que también aporta el BID. Actualmente, no cuenta con oficiales del sector Educación en Bolivia.



## Financiamiento y Cooperación Internacional en Educación

El cálculo de la evolución de los montos es complicado en este aspecto debido a la disponibilidad variable de datos desde los donantes. No se encuentran sistematizados en todos los casos, y a su vez, los periodos calculados son organizados de diversa manera, según la estrategia-país de cada uno. Sin ser exactos, nos acercamos con la mayor exhaustividad posible a un análisis comparativo entre periodos y donantes en Bolivia para comprender mejor este caso.

Lo más necesario de matizar es que el dinero recibido por el Ministerio de Educación durante el primer periodo de gobierno de Evo Morales, había sido comprometido frecuentemente en el periodo previo. Por tanto, no son necesariamente nuevos acuerdos, sino la vigencia y desarrollo de algunos preexistentes. A partir de 2010, cuando se inicia el segundo periodo, sí se producen nuevos entendimientos, pero esta etapa ya no la incluimos en nuestro análisis. En cualquier caso, la evolución más reciente es decreciente, pero en ello inciden también factores supranacionales vinculados a la crisis económica y los cambios en los criterios de Cooperación Internacional de los países desarrollados, vinculados a su vez a la mejora de los índices de desarrollo de Bolivia.

*En el período 2010-2014, el avance del diálogo entre Bolivia y las agencias de cooperación internacional presentes en el país se ha centrado en la incorporación de nuevas formas de cooperación, como la Triangular, la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Técnica, alineadas todas ellas a las políticas nacionales y a la armonización entre donantes (AECID, 28/11/2014).*

Entretanto, un informe del año 2011, refería que la Cooperación al Desarrollo ha incrementado su nivel de fragmentación en Bolivia, aunque en Educación esto no se había producido, manteniéndose estable (OECD, 2011).

### Fondo Canasta: Países Bajos, Dinamarca, Suecia y España

El aporte reciente más significativo ha provenido de la denominada “Canasta”, más precisamente, el Fondo de Apoyo al Sector de Educación (FASE), propuesto por los Países Bajos con una aportación de setenta y cinco millones de dólares en el año 2004, al que se suman Dinamarca y Suecia en el año 2005, con treinta millones de dólares respectivamente (DANIDA, 2005: i). El apoyo se inicia así con el objetivo de contribuir a la segunda fase de la Reforma Educativa implementada por Bolivia en el año 1994, y en particular, apuntalar el Plan Multi-Anual 2005-2008 (POMA) del Ministerio de Educación. Sin embargo, a finales de 2005 se convocan elecciones anticipadas en Bolivia, y sale electo Evo Morales, que asume el poder en enero de 2006. Desde el inicio del nuevo gobierno se plantean la Reforma Constitucional y la Reforma de la Ley de Educación, así como la redefinición de todos los planes nacionales de gobiernos anteriores. Por tanto, el Fondo Canasta se reorienta, y queda sujeto al desarrollo de los planes del nuevo gobierno.

La Cooperación de Holanda en Educación ya tenía una trayectoria previa, tanto en el apoyo directo al Ministerio de Educación como a la Sociedad Civil. Un poco antes de la llegada de Evo Morales al gobierno, la inversión crece exponencialmente, y del desembolso de casi veinticinco millones de dólares para la Reforma Educativa de 1994, se pasa a setenta y cinco millones para reforzarla (antes del planteamiento de una nueva ley), y posteriormente para sustituirla. Al igual que sucede con el resto de países nórdicos, el énfasis en el desarrollo y derechos de los Pueblos Indígenas que se venía estimulando desde diversos proyectos, sintoniza a priori con los objetivos del nuevo gobierno.

Tabla 5. Bolivia: Evolución de la Cooperación de Países Bajos en Educación en millones de dólares

	PERIODO 1994-2005		PERIODO 2006-2009	
	Prioridades	Inversión \$	Prioridades	Inversión \$
<b>Países Bajos</b>	Ley 1565 (RE I)	24.8	Fondo Canasta para Ley 070 (RE II)	75.0
	Pueblos Indígenas, alfabetización, energía solar para escuelas.	16.5	Pueblos Indígenas, Investigación, Formación Técnica, Calidad Educativa.	25.0
<b>TOTAL \$</b>		41.3		100.0

Fuente/ Elaboración propia basada en Yapu, 2013





En el sector Educación, Dinamarca se incorpora al Fondo Canasta aportando treinta millones de dólares, con especial interés en la calidad y relevancia educativa. Además, sigue apoyando desde la Sociedad Civil a proyectos vinculados a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), la Educación Productiva, y asume también la coordinación de la denominada canasta en cuanto a distribución eficiente de recursos así como al desarrollo de la sostenibilidad del sector. Continúa apoyando además a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPOS), y al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) (DANIDA, 2005).

En cuanto a Suecia, también se incorpora como donante al Fondo Canasta, con especial interés en el desarrollo de la nueva Ley Educativa, aportando otros treinta millones de dólares para el periodo 2005-2010. Continúa impulsando asimismo proyectos con Pueblos Indígenas, y de Educación Técnica Productiva, a través de la Sociedad Civil (SIDA, 2008).

España se incorpora como miembro de la canasta en el año 2007 a través de la AECID, con una donación de seis millones de dólares para el periodo 2008-2010 (OEI, 2008). Según precisa el oficial de Educación de la Agencia, hasta ese año, la actuación se orientaba a la ejecución de proyectos, en el sector de Formación Docente, Nuevas Tecnologías y Educación Alternativa (Borlán, 2013).

*La AECID ha pasado en este sector en Bolivia de un enfoque de proyectos a un enfoque de ayuda programática, de una apuesta por iniciativas concretas a apostar por políticas estructuradas y definidas por los planes de desarrollo local y nacional que mayoritariamente comparten los postulados básicos de la cooperación española. Fruto de ese cambio de enfoque, la AECID entra en 2008 a formar parte del Fondo Apoyo al Sector Educación (...) y supone un apoyo explícito a las actuales políticas educativas de Bolivia concretadas en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2014 del Ministerio de Educación y la puesta en marcha de la nueva Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez (Borlán, 2013).*

Igualmente, la Agencia sigue financiando a numerosas ONGS españolas presentes en el país, como *Entreculturas*, *Ayuda en Acción*, *Save the Children España*, entre otras. Asimismo, iniciativas como las Escuelas Taller, el canje de deuda por Educación, la Cooperación Interuniversitaria, son parte de la cooperación de España con Bolivia históricamente (Borlán, 2013).

### Otros donantes

Japón, Estados Unidos, Cuba y Venezuela son otros países con presencia actual o reciente en el sector de la cooperación en Educación. La presencia de Cuba y Venezuela está vinculada al gobierno de Evo, y la participación fue especialmente a través del Programa de Alfabetización, y en el apoyo a algunos proyectos de desarrollo local.

Entre las Agencias de Naciones Unidas, la UNESCO participa con proyectos concretos, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNPFA–, se adhirió también como donante al Fondo Canasta, aunque con una participación más simbólica en relación al resto de donantes.

Las grandes ONG internacionales como *Ayuda en Acción*, *PLAN Internacional* y *Save the Children*, reciben fondos tanto de los países donantes y sus agencias, como de las instituciones de crédito, y cuentan a su vez con donantes particulares. Con estos fondos, participan fundamentalmente en experiencias educativas regionales y locales; y en base a proyectos delimitados y previamente autorizados por el gobierno, desarrollan su tarea muy focalizada.

### Cambios en las políticas sociales vinculadas a educación

El financiamiento de políticas sociales vinculadas o no al Ministerio de Educación, representan una tendencia extendida y destacada en los discursos de cambio regionales. Nos interesa conocer aquellas medidas que aun cuando no sean ejecutadas directamente por el sector, están orientadas a fortalecer el derecho a la Educación.

### Programas compensatorios: Bono Juancito Pinto

*El 1 de mayo de 2006 nacionalizamos los hidrocarburos pero entre septiembre y octubre sobraba algo de plata y con nuestro hermano vicepresidente Álvaro García Linera pensamos ¿qué podíamos hacer con esa plata? y ahí viene la idea para crear un bono para los niños de primaria de 200 bolivianos (Evo Morales, BOLPRESS 31/01/2011).*

En octubre de 2006, el Decreto Supremo N° 28899, instituye el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto”, en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo. En su fase inicial, el Bono estaba orientado a alumnos de los cinco primeros años de primaria, pero luego se amplía



a alumnado de secundaria y Educación Alternativa. A diferencia de otros programas compensatorios, tiene un componente de focalización en el alumnado de la Educación Pública, y no de la privada; pero a la vez, está orientado a la universalización, ya que no se distingue entre asistentes a escuelas de contextos más o menos desfavorecidos.

El monto del Bono es de doscientos bolivianos (Bs. 200), -alrededor de 28 dólares-, entregados en dos cuotas, al principio y al final del año lectivo. Además, en el decreto se indica también que “el bono podrá ser pagado en especie, con productos nacionales” (Artículo 2º, inciso iii), aunque no existen datos que confirmen que esto último se haya producido en algún caso. En el cuadro 1 se resumen las principales características del programa.

**Cuadro 1. Bolivia: Características del Bono Juancito Pinto**

DESCRIPCIÓN	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar. Tiene como antecedente el Bono Esperanza implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de La Paz, entre 2003 y 2005.
POBLACIÓN META	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años cursando hasta 8º de primaria de la educación regular; 3º de Secundaria Comunitaria Productiva y Educación Juvenil Alternativa. Adicionalmente, los alumnos(as) de la Educación Especial sin límite de edad.
ESCALA GEOGRÁFICA	Nacional
MÉTODO DE FOCALIZACIÓN	Categoría: usuarios de establecimientos públicos.
ORGANISMO RESPONSABLE	Ministerio de Educación
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Recursos internos del Tesoro General de la Nación
FORMA DE ENTREGA	Entrega en efectivo
PERIODICIDAD DE ENTREGA	Anual
RECEPTOR	Padre, Madre o Tutor/a
CORRESPONSABILIDADES	Educación: Asistencia escolar del 80% al establecimiento educacional, de acuerdo a reporte del maestro.
MONTO	Bs. 200 (doscientos bolivianos)

Fuente/ Extraído y resumido de CEPAL, 2006

Asimismo, es posible conocer la evolución del bono a lo largo de los años que estudiamos. En la tabla 6, comprobamos el crecimiento del monto destinado al mismo, que aumenta progresivamente cada año, así como la cobertura de hogares y de personas beneficiarias. Mientras tanto, el dinero asignado se mantiene fijo.

**Tabla 6. Bolivia: Evolución de la inversión en el Bono Juancito Pinto**

	2006	2007	2008	2009
<b>Presupuesto</b>				
Bolivianos (Bs.)	248.500.000	293.977.292	364.500.000	376.000.000
Dólares (USD)	31.015.976	37.443.397	50.000.000	53.561.253
% PIB	0.27%	0.29%	0.30%	0.31%
<b>Cobertura hogares</b>				
Efectiva	221.502	285.842	367.778	352.806
<b>Cobertura personas</b>				
Efectiva	1.085.360	1.400.627	1.802.113	1.782.751
% Población	11,58%	14,70%	18,61%	17,57%
<b>Transferencias monetarias</b>				
Bono anual Bs.	200.00	200.00	200.00	200.00
Bono anual USD	25,0	25,1	27,2	28,7

Fuente/ Extraído y resumido de CEPAL, 2006



## Programa de Alimentación Complementaria Escolar

La alimentación complementaria que se concreta en el desayuno escolar, tiene raíces anteriores al inicio del gobierno de Evo Morales. De acuerdo a algunos documentos se inicia en el año 2003, aunque hay quien remite el beneficio al gobierno revolucionario de la década del cincuenta. En cualquier caso, se consolida a partir del Decreto Supremo N° 28421, de la Ley que crea el impuesto directo a los Hidrocarburos en el año 2005. De esa reorganización de los beneficios derivados de los recursos naturales bolivianos, procede el dinero para el Bono Juancito Pinto, y también, para la distribución de beneficios de los hidrocarburos a los municipios, con una específica reglamentación acerca del destino de ese dinero. En concreto, el artículo II, de las competencias, establece que los municipios deben asignar una parte del dinero recibido a: “b) Municipios, 1. Educación, ii) Promoción al acceso y permanencia escolar a través de: -Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar”. A esto se agregan otros numerosos aspectos educativos que deben ser financiados con dicha transferencia.

Nos hemos centrado en la Alimentación Escolar, por la continuidad de la medida hasta el presente, y las distintas iniciativas de establecer mediante una legislación específica el Programa de Alimentación Complementaria. En el año 2014, la FAO destaca al Bono Juancito Pinto y el Programa de Alimentación Complementaria en Educación, como dos iniciativas imitables en otros países de América Latina (Página siete, 18/09/2014).

En el sitio oficial de coordinación del Programa entre el Ministerio de Educación y los Municipios, no se especifican los beneficios concretos que recibe el alumnado, dado que es variable de acuerdo a la gestión de cada gobierno local. Según los datos reflejados allí, “la cobertura con Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia se incrementó gradualmente desde 2003, 52,6%, 2008, 74,3% y 2012 89,4% de las y los estudiantes; y de 55.4%, 89,9% y 94,3% de los municipios que otorgan el servicio respectivamente”. Pese a ello, el Ministerio reflejaba también que en el año 2012 aún quedaban 255.756 estudiantes sin el servicio (UPIIP-MINEDU), posiblemente debido a que aún existen municipios que no han asumido el programa.

## Paraguay: Tendencias en el financiamiento de la educación

### Cambios en el presupuesto nacional

Nos centramos en el movimiento del gasto público en el sector Educación en Paraguay durante el periodo de gobierno de Fernando Lugo desde el año 2008 hasta el año 2011. Ante la destitución del Presidente en junio de 2012, se produjeron alteraciones en la ejecución presupuestaria y cambiaron los responsables de todas las instituciones públicas, por lo que no hemos considerado pertinente la inclusión de dicho año en la revisión del periodo.

Como referencia comparativa, incluimos los datos de los dos periodos de gobierno previos, en los que se hizo efectiva la Ley de Educación elaborada luego de la caída de la dictadura y promulgada en 1998, vigente hasta la actualidad. Entendemos que el gasto en Educación se ajusta de modo a hacer posible el cumplimiento de la legislación. Pero además, el seguimiento de la EPT desde la UNESCO se inicia también en el año 1999. Reflejar los datos de partida y antecedentes, nos permite comprender mejor la magnitud del cambio. Además, los contextualizamos en relación a los índices de crecimiento económico del país en los respectivos años.

### Evolución del gasto en Educación

Los principales datos de la evolución del gasto en Paraguay se presentan en la tabla 7, en la que se destacan los años recientes.



**Tabla 7. Paraguay: Evolución del gasto público en Educación**

<b>AÑOS</b>	<b>CRECIMIENTO DEL PIB</b>	<b>GASTO % GTO. PÚBLICO</b>	<b>GASTO % PIB</b>	<b>GASTO CORRIENTE</b>
2011	4.3	-	4.8	-
2010	13.1	-	3.8	-
2009	-4.0	11.9	4.0	-
2008	6.4	11.9	4.0	94.0
2007	5.4	-	3.5	-
2006	4.8	10.0	4.0	95.1
2005	2.1	10.8	4.3	95.5
2004	4.1	11.4	4.4	95.5
2003	4.3	-	3.9	-
2002	-0.0	11.4	4.4	95.5
2001	-0.8	9.7	4.7	-
2000	-2.3	11.2	5.0	91.9
1999	-1.4	8.8	4.8	87.9

**Fuentes/** (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial basados en Instituto de Estadísticas de la UNESCO/ Indicadores del Desarrollo Mundial.

### **Crecimiento del PIB**

A diferencia de Bolivia, en Paraguay el crecimiento del PIB ha sido significativamente inestable en la última década. Suceden cuestiones tan dramáticas como el paso de un crecimiento negativo de -4.0 en el año 2009, a un crecimiento de récord mundial que alcanza el 13% en el año 2010. Sin tales extremos, lo habitual en los años recientes estaría en torno al 4%-5% de crecimiento del PIB.

### **Gasto en Educación como porcentaje del gasto público**

La variación en la última década no es significativa, rondando siempre en torno al 9%-11%. Es cierto que, en los años 2008 y 2009 vuelve a aumentar en torno a 1% y 1.5% respecto a los años anteriores.

### **Porcentaje del PIB destinado a Educación**

El gasto en Educación como porcentaje del PIB entre los años 1999 y 2011 no traspasó la barrera del 5%, y se mantuvo incluso por debajo del 4% algunos años.

### **Gasto en Educación como porcentaje del PIB**

Aumenta durante el periodo de Fernando Lugo, pues de un 3.7% en el año 2007, asciende a 4% en los años 2008 y 2009, trepando incluso a 4.8% en el año 2011, tras la aprobación de la gratuidad y obligatoriedad de la Educación Inicial y la Educación Media.

### **Porcentaje de gasto destinado a gastos corrientes**

Los datos aportados por Paraguay, si bien incompletos, siempre rondan el 95%. En el año 2008 empiezan los desembolsos de la Unión Europea, en su modalidad de apoyo presupuestario, lo que incrementa en 95 millones el gasto en el sector. El principal objetivo de esta modalidad era subsanar las dificultades del Ministerio de Educación para inversión en políticas educativas.

En cuanto al gasto per cápita en Educación, los datos son incompletos y extraoficiales. Sin embargo, hay un repunte evidente respecto al año 2007, siendo en el año 2010 más del doble que al inicio del periodo.



## Evolución del gasto por niveles educativos

Aunque los datos son incompletos, la tabla 8 refleja un cambio más evidente en la secundaria, en donde al final del periodo se aprueba la obligatoriedad y gratuidad.

Tabla 8. Paraguay: Evolución del gasto por niveles educativos

GASTO POR ALUMNO Y NIVELES (% DEL PIB PER CÁPITA)			
AÑOS	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA
2011 (b)	11.6	17	-
2010 (b)	11.2	15.7	20
2009 (a)	10.8	16.3	26
2008 (a)	10.7	16.3	26
2007 (b)	9.5	14.4	23
2006 (a)	11.5	13.0	24.6
2005 (a)	12.6	14.1	30.1
2004 (a)	12.3	13.7	21.3
2003 (b)	11.1	12.5	26.8
2002 (a)	12.3	13.7	28.2
2001 (a)	12.9	15.5	47.1
2000 (b)	11.7	15.9	50.9
1999 (a)	-	-	-
1998 (b)	7.6	-	-

**Fuentes/** (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial basados en Instituto de Estadísticas de la UNESCO/ Indicadores del Desarrollo Mundial.

### Educación Primaria

Entre los años 1998 y 2007 previos al periodo de gobierno que estudiamos, el porcentaje de gasto en este nivel fue variable entre 7.5% y 13.0%, estando en promedio en torno al 11%. Ese promedio se mantuvo entre los años 2008 y 2011, aunque con un crecimiento sostenido desde 10.7% en 2008 hasta 11.6% en 2011.

### Educación Secundaria

Aunque al inicio de la década el gasto ronda el 16%, luego decrece y se mantiene en torno al 13%-14%. En el año 2008, vuelve a trepar al 16.3%, y en el año 2011 tras la aprobación de la gratuidad de la Educación Media, alcanza el 17%.

### Educación Terciaria

El gasto en este nivel descendió sistemáticamente desde el año 2000, en donde alcanzaba el 50%, llegando al año 2007 con apenas el 23%. En los años 2008 y 2009 hay un crecimiento que alcanza hasta el 26%, pero nuevamente decrece en 2010.

## Cambios en los acuerdos de crédito y cooperación

Tanto el BID como el Banco Mundial continúan presentes en el sector Educación durante la presidencia de Fernando Lugo, aunque con retrasos y replanteamientos en los acuerdos. En cuanto a la Cooperación, la principal novedad es la incorporación del Apoyo Presupuestario desde la Unión Europea. Además, crece la presencia de organizaciones como la OEI, mientras que la AECID reduce la ayuda. Algunos organismos de Naciones Unidas, en especial UNICEF, también contribuyen con el sector. Pero Paraguay se diferencia de Bolivia en el volumen y presencia del crédito y la cooperación históricamente.



## Evolución de acuerdos de crédito

Tal como hemos comentado respecto a Bolivia, en Paraguay también el BID y el Banco Mundial han sido actores protagónicos en la Reforma Educativa de 1998. Y continuaron presentes durante el periodo de Lugo, aunque con condiciones algo distintas.

### Banco Interamericano de Desarrollo

Entre 1998 y 2011, los préstamos realizados por el BID a Paraguay en el sector Educación, se resumen en la tabla 9. Se aprecia que antes del periodo estudiado, el BID contribuyó a distintas reformas durante diez años con más de cien millones de dólares; mientras que en los cuatro años posteriores, no se realizó ningún préstamo. Sin embargo, se intensificó la Asistencia Técnica, que de alcanzar alrededor de tres millones y medio de dólares en la década previa, ascendió a más de cuatro millones de dólares en los cuatro años estudiados.

Tabla 9. Paraguay: Préstamos y donaciones del BID en el sector Educación en millones de dólares

PROYECTOS	PRÉSTAMOS	FECHA DE APROBACIÓN
<b>TOTAL DEL PERIODO 2008-2011</b>	<b>0</b>	
Programa Escuela Viva II	45	07/2007
Preparación Escuela Viva Programa II	3	07/2007
Educación Inicial y pre-escolar	23.40	07/2003
Preparación Educación Inicial y pre-escolar	0.90	06/2003
Fortalecimiento de la Reforma Educativa	40	07/2000
Preparación Fortalec. de la Reforma Educativa	0.50	03/2000
<b>TOTAL DEL PERIODO 1998-2007</b>	<b>112.80</b>	
PROYECTOS	DONACIONES	FECHA DE APROBACIÓN
Matemática en mi Escuela	1,50	05/2012
Educación Bilingüe Intercultural por Radio	0,27	12/2010
Pequeños matemáticos	0,50	12/2009
Pequeños matemáticos	0,50	12/2009
Fortalec. de P. Públicas de Niñez y Adolesc.	1,10	08/2009
Computad. "OLPC" en la C.Esc. de Caacupé	0.30	12/2008
<b>TOTAL DEL PERIODO 2008-2012</b>	<b>4.17</b>	
Incorporación de las TICS en el Sist. Escolar	0.60	12/2007
Consolidación Educ. Esc. a Distancia 3er Ciclo	0.34	08/2007
Fortalec. de la Agencia de Eval. de Calidad	0.13	01/2005
Apoyo al Diseño del Prog. de Form. Técnica	0.15	09/2004
Prog. de inclusión de jóvenes desde la música	0.15	05/2003
Formación de jóvenes emprendedores	0.20	04/2001
Fortalecimiento de E. Inicial y Pre-escolar	0.50	10/2000
Capacitación Diseño y Gerencia Social II	0.60	09/1998
Fortalecimiento de Educación Bilingüe	0.70	07/1998
<b>TOTAL DEL PERIODO 1998-2007</b>	<b>3.37</b>	

Fuente/ Elaboración propia a partir de datos públicos del BID

### Banco Mundial

Aunque habitualmente se señale al Banco Mundial y su incidencia en la Reforma Educativa, en este caso, aprobada en el año 1998, sólo existen acuerdos del año 2003, que ascienden apenas a veintitrés millones de dólares. Es cierto que casi una dé-



cada antes, en 1995, hubo un desembolso de veinticuatro millones y medio de dólares destinado al proyecto de mejoramiento de la Educación Secundaria. Mientras tanto, en el periodo 2008-2011, si bien ha habido negociaciones, no se aprobaron nuevos desembolsos.

Tabla 10. Paraguay: Préstamos del Banco Mundial al sector Educación en millones de dólares

PROYECTO	PRÉSTAMOS	FECHA DE APROBACIÓN
<b>TOTAL DEL PERIODO 2008-2011</b>	<b>0</b>	
Proyecto de Reforma Educativa	23.668.724	07/2003
<b>TOTAL DEL PERIODO 1998-2007</b>	<b>23.668.724</b>	

Fuente/ Elaboración propia a partir de datos públicos del Banco Mundial

### Evolución de acuerdos de cooperación: principales donantes

En el Cono Sur, a diferencia de la Región Andina, la cooperación internacional en general, y en particular en educación, ha tenido históricamente papeles distintos. En el caso de Paraguay, es reciente la presencia de la Unión Europea en modalidad de apoyo presupuestario al sector Educación, y sí más visible en las décadas recientes, el papel de la AECID, y algunas agencias de Naciones Unidas, aunque con aportaciones no excesivamente significativas. Desglosaremos la evolución de los principales donantes, mencionando a los países, agencias y ONG internacionales con presencia más visible en el país.

#### La Unión Europea y AECID

El ingreso de la Unión Europea en el sector Educación en Paraguay a través del Apoyo presupuestario, se realizó con un anuncio de 95 millones de euros acordado en el año 2007, pero cuyo desembolso se concretó recién con el nuevo gobierno. Esta institución, dispuso la cooperación total para el periodo 2007-2013 de un total de 117 millones de euros, por lo que la gran apuesta fue al sector Educación, y los 22 millones restantes se destinaron a la integración económica de Paraguay en el Mercosur (EC, 2007: 3). Entre los fundamentos de la ayuda, la UE destacaba que de la cooperación internacional que recibía Paraguay hasta entonces, solo un 11.6% estaba orientada a la Educación, dado que la mayor parte de países y agencias estaban enfocados en la modernización y desarrollo institucional, así como en las estrategias de reducción de la pobreza.

El apoyo de la UE estaría organizado en dos etapas, sujetas al cumplimiento de los acuerdos, especialmente centrados en la cobertura y acceso, así como en la calidad de la oferta (EC, 2007: 17), con el objetivo principal de contribuir a la cohesión social y territorial del país, favoreciendo el acceso igualitario a los servicios básicos de individuos y poblaciones (EC: 2007: 20). Para el periodo 2007-2010 se comprometía la entrega de 54 millones de euros, y para el periodo 2011-2013, otros 41 millones (EC, 2007: 21). El informe de avances presentado en 2012 a partir del trabajo realizado con el gobierno de Lugo fue optimista en todos los indicadores evaluados. Ante el abrupto cambio de gobierno, los desembolsos y acuerdos quedaron pendientes de revisión

El donante bilateral más visible en Educación hasta entonces era sin duda España a través de la AECID, así como de algunas ONG. Y aún así, en el Documento de Estrategia País 2005-2008, la agencia reconocía que “la intensidad de la Cooperación Española en Paraguay ha sido hasta el momento bastante limitada y en nada comparable, por ejemplo, a la que se mantiene, con países andinos o de la subregión Centroamérica-Caribe” (2004: 14), estando presentes en Paraguay en el año 2004, sólo cinco ONG españolas con representación permanente. En el año 2011 sin embargo, el informe daba cuenta de que en los últimos cuatro años habían trabajado en Paraguay hasta veintiocho ONG de dicho país.

Del total de la cooperación española en el país durante el periodo 2008-2011, un 12% de los recursos fueron destinados al sector Educación. Considerando los resultados y la coyuntura nacional e internacional, para el periodo 2012-2015 (en el que ya se produjo el cambio de gobierno), la AECID no sólo disminuyó el monto de la ayuda, sino que además decidió continuar en Educación solamente a través de la ayuda comprometida previamente, priorizando ahora otros sectores como salud y saneamiento, reducción de la pobreza y gobernabilidad democrática. En el acuerdo, se hace referencia a un pedido del propio gobierno en este sentido, dando el protagonismo a la UE en el sector de la Educación (AECID, 2011: 16). Continuarían sin embargo, los programas de canje de deuda, cooperación interuniversitaria y becas MAE.



## Otros donantes

Diversos convenios de cooperación bilaterales se firmaron o actualizaron durante el periodo que estudiamos. Todos los países del Cono Sur –Brasil, Argentina, Uruguay y Chile–, contribuyeron con algún tipo de asistencia. Además, Francia, Japón, y en alguna medida Estados Unidos y Reino Unido. En todos estos casos sin embargo, la aportación económica es simbólica, y a menudo la cooperación se realiza en forma de asistencia técnica y becas.

Entre las Agencias de Naciones Unidas, han tenido algún tipo de presencia y colaboración: UNICEF, UNPFA, OIT Y IPE-UNESCO. Especialmente UNICEF, estuvo comprometida con el desarrollo de políticas de Educación Indígena, y temas transversales como discapacidad y género. La mayoría de las iniciativas sin embargo, se realizaron conjuntamente con la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y en ocasiones también con el Ministerio de Salud. El caso de IPE-UNESCO, sede Buenos Aires, fue bastante destacado desde el MEC, aunque la asistencia realizada fue también de formación y consultoría o gestión de relaciones con otros países de la región.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales tampoco son significativas. En particular, fue más visible la presencia de la OEI, que destinó casi un millón y medio de dólares para un acuerdo de dos años de vigencia. En el periodo estudiado, esta ONG estableció una Oficina Regional en Asunción, responsable de los Programas de Alfabetización. En concreto, el Plan Extraordinario de Cooperación para la extensión y la cualificación de la Educación en condiciones de equidad se concretaba a través de los siguientes programas: 1) Programa de Formación del Profesorado, 2) Programa de Tecnologías de la Información y la Educación, 3) Programa sobre Bibliotecas Escolares y Promoción de la Lectura, 4) Programa sobre Educación y Ciencia, 5) Programa de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos, 6) Programa sobre Educación Inclusiva, Cultura y Valores; 7) Fortalecimiento de la Educación Indígena; 8) Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios; y 9) Otras actuaciones, que corresponden a la garantía de asistencia de expertos y especialistas paraguayos a seminarios regionales (MEC, 1/04/2009).

Además, están presentes otras organizaciones como *PLAN Internacional* y *Ayuda en Acción*, gestionando proyectos independientes.

## Cambios en las políticas sociales vinculadas a educación

En este aspecto, damos cuenta por una parte de dos programas focalizados orientados a mejorar la asistencia escolar, aunque ninguno de ellos dependientes del Ministerio de Educación. Además, comentamos el desarrollo de políticas financiadas y gestionadas desde el MEC, en particular la distribución de útiles escolares, y la merienda escolar, consideradas imprescindibles para garantizar el acceso y permanencia en la escuela.

### Programas compensatorios: *Abrazo* y *Tekoporã*

La particularidad de estos programas, a diferencia del Bono Juancito Pinto en Bolivia, es que dependen de instancias ajenas al Ministerio de Educación, y no están orientados exclusivamente a la asistencia a la escuela. Los mencionamos porque en ellos se refleja un crecimiento significativo tanto de la inversión como de los beneficiarios, enmarcados en el criterio de universalización de los servicios públicos y la política social, orientado a la garantía de derechos, entre ellos, el Derecho a la Educación.

#### Programa *Abrazo*

El programa ABRAZO se inició en el año 2004 como una iniciativa de la Sociedad Civil, orientado a la atención de la infancia y adolescencia denominada en situación de calle, o que trabaja en espacios públicos. En el año 2007, lo asume la Secretaría de Acción Social - SAS, y en octubre de 2008, luego de la llegada de Lugo, pasa a la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia - SNNA. En el año 2010, fue declarado como uno de los once programas emblemáticos de la Propuesta de Políticas de Desarrollo Social “Paraguay 2020”. En 2011, se acuerda la ampliación del Programa Abrazo a otras formas peligrosas de trabajo infantil, específicamente, el trabajo en la fabricación de ladrillos, en las olerías y en los vertederos (SNNA, 2014).

La garantía de los Derechos del Niño, entre ellos el Derecho a la Educación es uno de los objetivos fundamentales del programa. El principal criterio de elegibilidad es el compromiso de las familias de que sus hijos asistan regularmente a la escuela, y disminuyan progresivamente sus horas de trabajo. El Programa ofrece Centros de Día para que en el turno opuesto a la escuela, los niños asistan a alimentarse, recibir refuerzo y acompañamiento escolar, además de atención sanitaria.





Según datos oficiales de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), en el año 2009 aumenta considerablemente el número de niños, niñas y familias beneficiarias, lo que se mantiene estable en el año 2010, y se multiplica significativamente en el año 2011. De 1800 niños y niñas beneficiarias, el número casi se triplica ascendiendo a 5262, y lo mismo sucede con las familias, que pasan de 1.031 en el año 2010, a 2.686 en el año 2011.

**Tabla 11. Paraguay: Evolución del alcance del Programa Abrazo**

<b>AÑOS</b>	<b>NIÑOS Y NIÑAS</b>	<b>FAMILIAS</b>
2011	5.262	2.686
2010	1.800	1.031
2009	1.953	891
2008	1.150	795
2007	1.569	655
2006	1.340	665
2005	1.354	673

**Fuente/** Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia

Hasta el año 2014, la población meta era de 7.700 niños y niñas, alcanzando en esa fecha a unos 6.049 beneficiarios (SNNA, 2014). Los logros principales se reseñan en el Cuadro 2, e indican a la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios.

**Cuadro 2. Paraguay: Cambios en el Programa Abrazo**

<b>PROGRAMA ABRAZO ANTES</b>	<b>PROGRAMA ABRAZO AHORA</b>
Protegía a niños y niñas en edad escolar (de 7 A 14 años).	Protege a niñas y niños desde la primera infancia (0 a 14 años).
Protegía a 1.350 niños y niñas de 7 a 14 años.	A junio de 2011, protege a más de 3.700 niños y niñas de 0 a 14 años.
Cubría Asunción y 10 distritos del departamento Central.	Cubre 8 departamentos y 22 Municipalidades (incluida Asunción).
Ofrecía como alternativa a la Calle: 14 Centros Abiertos.	Cuenta con varias modalidades de protección, de acuerdo a la realidad de los niños, niñas, familias y comunidades: Centros Abiertos, Centros de Protección, Centros Comunitarios. En total, abrazo cuenta hoy con 32 Centros.

**Fuente/** Extraído de ECOE, 2011

### **Programa Tekoporã**

Este programa de transferencias monetarias condicionadas se inicia en el año 2005, durante la presidencia de Nicanor Duarte, pero al final del periodo solo había alcanzado a un 10% de la población meta (UNICEF, 2011). Con la llegada de Fernando Lugo, el programa crece exponencialmente en número de beneficiarios. A diferencia del periodo previo, desde el año 2010 el programa atiende no sólo a familias con hijos de hasta 18 años, sino que además, se amplía a familias con mujeres embarazadas, adultos mayores o miembros con discapacidad, y un enfoque especial en Comunidades Indígenas (UNICEF, 2011: 34).

Entre otros compromisos, las familias asumen la responsabilidad de matricular a los menores en la Educación Regular, y a los adultos mayores en los programas de Alfabetización de Adultos ofrecidos por el Ministerio de Educación. El cuadro 3 recoge las principales características del programa.



**Cuadro 3. Paraguay: Características del Programa Tekoporã**

<b>OBJETIVO</b>	Mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de los derechos básicos amparados en la Constitución Nacional: alimentación, salud y educación.
<b>COMPONENTES</b>	<p>1) Soporte Alimentario: Beneficia a todas las familias integrantes del programa. Es el aporte base de la iniciativa, y entrega \$18 USD mediante entrega en efectivo o tarjeta magnética de forma bimensual, condicionado al cumplimiento de las corresponsabilidades de educación (matrícula y asistencia regular de los menores a la escuela; participación de los mayores en programas de alfabetización) y salud (controles de crecimiento, desarrollo y vacunación para menores; controles pre natales para embarazadas).</p> <p>2) Apoyo en Educación y Salud: Beneficia a los menores de hasta 18 años y las mujeres embarazadas pertenecientes a la familia beneficiaria, con una transferencia de \$8 USD por cada beneficiario. El beneficio está condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en salud (controles de crecimiento, desarrollo y vacunación para menores; controles pre natales para embarazadas) y educación (Matriculación y 85% de asistencia de menores a la escuela).</p> <p>3) Apoyo Adultos Mayores: Beneficia a adultos de 65 y más años de edad, con una transferencia de \$8 USD. La entrega está condicionada a la asistencia a controles de atención básica por parte de los beneficiarios.</p> <p>4) Apoyo a Discapacitados: Se entrega a miembros con discapacidad de la familia beneficiaria. Consiste en una transferencia de \$8 USD para el usuario, con la condicionalidad de asistencia a controles de atención básica por parte de los beneficiarios.</p>
<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	Niños hasta los 18 años de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y personas discapacitadas.
<b>COBERTURA GEOGRÁFICA</b>	Urbana y rural
<b>ORGANISMO RESPONSABLE</b>	Secretaría de Acción Social
<b>FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>	Recursos genuinos del tesoro. Impuestos.

**Fuente/** Extraído y adaptado de FAO, n.d.

De acuerdo a los datos oficiales, a partir de la fase piloto implementada en el año 2005, el número de familias beneficiarias se multiplicó alcanzando casi cien mil hogares en 2011, con la proyección en aquel entonces, de duplicarlos en el año 2012 hasta doscientos mil, llegando hasta doscientos treintaicinco mil en 2013, año en que debía concluir el periodo de gobierno (FAO, n.d.). Según las cifras del 2014, luego del año 2011, el número de beneficiarios se mantuvo en torno a los cien mil.

**Cuadro 4. Paraguay: Evolución del Programa Tekoporã**

<b>AÑOS</b>	<b>FAMILIAS</b>	<b>INVERSIÓN GS.</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>
<b>2011</b>	98.000 hogares	108 mil millones	Familias con hijos menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, miembros con discapacidad. Familias indígenas.
<b>2008</b>	19.000 hogares	38 mil millones	Familias con hijos menores de 18 años.
<b>2005</b>	3.500 hogares	11 mil millones	Familias con hijos menores de 18 años.

**Fuente/** Elaboración propia basada en datos de ILO y FAO

En lo relativo a Educación, el monitoreo de las corresponsabilidades correspondiente al año 2011, reflejaba que del 100% de niños y niñas vinculados al programa, 94% de los menores de entre 6 y 12 años, y 85% de los adolescentes de entre 13 y 15 años estaban matriculados en la escuela (FAO, n.d. (b)).



## Kit de útiles escolares y merienda escolar o “Vaso de leche”

*“Estos útiles son los mismos que utilizan los chicos de los colegios privados, queremos solucionar esta brecha entre el sector privado y el sector público para construir la escuela pública con calidad y acceso para todos” (L.A Riart, Ministro de Educación, Última Hora, 21/01/2010).*

La provisión de merienda escolar y útiles escolares se realiza en Paraguay desde hace varios periodos de gobierno, pero con diversas formas de organización, todas ellas vinculadas a la focalización en zonas y escuelas desfavorecidas, principalmente de Asunción. La diferencia durante la gestión de Fernando Lugo se produce en la universalización de las medidas. Si bien no accedimos a datos precisos respecto a años previos, en la Tabla 12, se puede observar la evolución desde el año 2008 en el que aún se ejecutaba el presupuesto aprobado en la gestión anterior, hasta el año 2011 en el que ya se había logrado la universalización. Además de generalizar el beneficio a todo el alumnado de Educación Inicial, primer y segundo ciclo de Educación Básica; se amplió hacia el tercer ciclo, la Educación Media, y la Educación Permanente o de Adultos. En el caso de la Secundaria (Tercer Ciclo y Educación Media), la provisión incluye una calculadora científica de uso imprescindible en este nivel.

Tabla 12. Paraguay: Evolución de la Entrega de Útiles Escolares 2008-2011

AÑOS	INVERSIÓN GS.	ESTUDIANTES	%	NIVELES
2011	59 mil millones	1.500.000	100%	E. Inicial, E. Básica (1º, 2º, 3er Ciclo), E. Media, E. Adultos
2010	53 mil millones	1.432.414	95%	E. Inicial, E. Básica (1º, 2º, 3er Ciclo), E. Media, E. Adultos
2009	16 mil millones	733.453	49%	E. Inicial, E. Básica (1º-2º Ciclo)
2008	-	495.731	33%	E. Inicial, E. Básica (1º-2º Ciclo)

Fuente/ Elaboración propia a partir de notas de prensa y MEC-UE, 2012

La inversión en este ámbito deriva de los fondos de la Unión Europea. Esta organización reflejaba en una publicación del año 2012, la evolución de un 32% de estudiantes receptores de útiles escolares en el año 2008, hacia un 100% en el año 2012 (MEC-UE, 2012: 11); todo ello en el marco del Eje 1 del PLAN 2024, orientado a la Igualdad de Oportunidades y la gratuidad real de la Educación. En el mismo documento, se refleja que en el año 2012 se había ofrecido el “Vaso de leche”, o desayuno escolar -Leche fortificada y Pan Lacteado o Galletitas-, al 100% de niños y niñas de todo el país, que asisten al Pre-escolar y Primer y Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica (MEC-UE, 2012: 10). No fue posible acceder a informes sistematizados respecto a la evolución del desayuno escolar. Algunos datos recogidos en la prensa se resumen en el Cuadro 5, aunque sólo refieren a Asunción.

Cuadro 5. Paraguay: Evolución del Desayuno Escolar 2007-2011 en Asunción

AÑOS	INVERSIÓN	BENEFICIARIOS
2011	28 mil millones de guaraníes.	Todas las escuelas de Asunción.
2009	12 mil millones de guaraníes.	Todas las escuelas de Asunción.
2007	5 mil millones de guaraníes.	Escuelas Marginales de Asunción.

Fuente/ Elaboración propia a partir de MEC (13/02/2009), Cáritas (18/08/2007), MEC, 2012

En cualquier caso, el programa está descentralizado, correspondiendo al MEC solamente la gestión del beneficio en la ciudad de Asunción. Como ya se mencionó, los datos oficiales dan cuenta de la universalización lograda ya en 2011 y 2012, luego de una trayectoria previa de provisión focalizada a niños y niñas de escuelas más desfavorecidas, y solamente en algunas regiones de país.



## Más Estado en y para la educación

La consideración de los principales datos de financiamiento durante los periodos estudiados en cada país, arroja evidencia relevante acerca del sentido del cambio en la política pública de Educación. En los tres grandes aspectos explorados; 1) la evolución del presupuesto, 2) los acuerdos de crédito y cooperación, y 3) las políticas sociales vinculadas al sector; parece constatar un cambio de tendencia. Aunque el origen y profundidad de los cambios políticos nos llevaban a establecer a ambos países como casos paradigmáticos y polares, en este aspecto en concreto, la evolución no es del todo dispar, aunque evidentemente en cada caso destacan características propias. El crecimiento del gasto, la menor dependencia del crédito y la ampliación de políticas sociales destacan en ambos países.

Cuadro 6. Cambios en Bolivia (2006-2009) y Paraguay (2008-2011)

	<b>BOLIVIA 2006-2009</b>	<b>PARAGUAY 2008-2011</b>
<b>PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN</b>	En tanto el PIB crece, el gasto en Educación aumenta desde el 6% hasta el 8% durante el periodo. También aumenta el gasto por niveles, específicamente en Educación Básica y Media.	Con el PIB muy inestable, destaca el crecimiento del gasto en Educación durante el periodo, desde el 3.7% hasta el 4.8%. Por sectores, crece el gasto, especialmente en secundaria tras la aprobación de la gratuidad y obligatoriedad.
<b>ACUERDOS DE CRÉDITO Y COOPERACIÓN</b>	Durante el periodo concreto, la cooperación crece en el sector, y confluye en el Fondo Canasta, sujeto a resultados en base a objetivos del gobierno. El crédito y la asistencia técnica desde el BID y el WB se reducen al mínimo.	Prevalece la cooperación de la UE, y otros cooperantes a través de asistencia técnica. Con el BID y WB destaca el crecimiento de inversión en asistencia técnica, puesto que no se firman nuevos acuerdos de crédito en los años estudiados.
<b>POLÍTICAS SOCIALES VINCULADAS AL SECTOR</b>	Se instituye el Bono Juancito Pinto para la Educación Pública, extendido progresivamente desde la primaria, hasta la secundaria y educación alternativa. Crece el programa de alimentación complementaria escolar aunque depende de los municipios sin lograr que todos lo garanticen al final del periodo.	Aunque no dependen del sector Educación y se inician en periodos previos, los programas Abrazo y Tekoporá multiplican el número de familias beneficiarias tendiendo a la universalización. Ambos condicionan la ayuda a cumplir con asistencia escolar y alfabetización de sus miembros.

Fuente/ Elaboración propia

Tanto en Bolivia como en Paraguay, los periodos de gobierno coinciden con una estabilización y evolución positiva del crecimiento (macro) económico, y en Bolivia además, una mejora de los índices de desarrollo. Ese crecimiento, especialmente al finalizar los respectivos periodos, se traduce en un incremento del gasto en Educación en sus respectivos indicadores. Crece asimismo el monto de los recursos destinados a cada nivel educativo. Lo diferencial entre casos, puede notarse en la magnitud de los incrementos, y además, en el aumento respecto al punto de partida previo. Bolivia ya asignaba un elevado porcentaje del PIB y del gasto público al sector, y aún así, lo incrementa; mientras que en Paraguay al menos vuelve a ascender por encima del 4%. El logro en todo caso no es menor, puesto que el gobierno de Lugo no contaba con un parlamento favorable ni a apoyar al gobierno, ni a aumentar el gasto en el sector. Y aún así, se aprueba la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y la Educación Media, con las consecuencias favorables que ello implica.

En lo referente al crédito y la cooperación en Educación, los puntos de partida son diferentes y la evolución debe pensarse en torno a ello. Mientras que en Bolivia, la incidencia política y económica de los organismos internacionales y agencias de cooperación ha sido determinante históricamente, no es así en el caso de Paraguay, o lo es en una medida mucho menor. En todo caso, es muy importante la incursión reciente de la Unión Europea en Paraguay, coincidiendo con el periodo de gobierno de Lugo; y decreciente la presencia de la cooperación en Bolivia, especialmente a partir del final del primer periodo de gobierno de Evo Morales. En ambos casos, incide tanto el contexto nacional como el internacional. Paraguay al tiempo que se convierte en receptor de mayor ayuda, amplía también su propia contribución al sector, no sólo desde el presupuesto estatal,



sino además, desde otras entidades estatales autónomas como Itaipú y Yacyretá, que tras renegociar sus acuerdos con Brasil y Argentina respectivamente –durante el mismo periodo–, destinan parte de sus beneficios a la inversión local en Educación y a la expansión de becas, especialmente para el crecimiento del acceso a la Educación Superior de grado y posgrado.

En cuanto a la evolución de la cooperación en Bolivia, coincide no solamente la mejora de la renta y los beneficios de los recursos naturales que permiten al gobierno un margen mayor de autonomía, sino además, la crisis económica que afecta a Europa, y deriva en la reorganización de la ayuda al desarrollo y los nuevos criterios de la cooperación, enfocada ahora a países con menores posibilidades y recursos, principalmente los denominados pos-conflicto.

Es cierto que en ambos países estudiados, tanto el BID como el Banco Mundial contribuyeron económicamente a diseñar e implementar la Reforma Educativa de los noventa, pero el liderazgo político que se les atribuye en estos países podría ser excesivo. Salvando las diferencias económicas, y el nivel de dependencia del crédito y la cooperación entre casos, también es cierto que ni en Bolivia ni en Paraguay se permitió el protagonismo o liderazgo de ambas entidades en el desarrollo de los procesos de cambio que hemos revisado, y ello se refleja en los números. Especialmente en Bolivia, pero en alguna medida también en Paraguay, la relación del Estado con los cooperantes tuvo un replanteamiento significativo, y ello no ha sido siempre comprendido y recibido con entusiasmo tal como han reconocido distintos actores clave entrevistados para este análisis. En efecto, las impresiones recogidas en el acercamiento empírico, exceden los límites de este artículo, pero los distintos sectores internacionales han admitido el efectivo cambio de posición del gobierno boliviano, y también cierta resignificación de relaciones en el caso paraguayo.

Finalmente, si comparamos las políticas sociales vinculadas a la Educación, se producen significativos aumentos de la inversión en transferencias condicionadas, así como en políticas que apoyan el fortalecimiento del sector público al que se reconoce que asisten niños y jóvenes desfavorecidos. Lo más perceptible es la voluntad de universalización de beneficios, en cantidad, calidad y eficiencia; alejándose en la medida de lo posible de las prácticas focalizadas.

Por tanto, al menos en lo referente al financiamiento, la decisión más básica tiende a la universalización del Derecho a la Educación, y al fortalecimiento del rol del Estado en la formulación y financiación de las Políticas Educativas, lo que ha sido enunciado como soberanía educativa o pedagógica por los propios gobiernos. Esto, enmarcado en los objetivos de la Educación para Todos, proyecta una perspectiva alentadora, si bien es cierto que las marchas y contramarchas, tanto en los procesos políticos como en los contextos económicos nacionales e internacionales, seguirán condicionando el alcance de los resultados a mediano y largo plazo. La evolución de Paraguay es una incógnita abierta en la región dada su inestabilidad y precariedad política y democrática; mientras que Bolivia parece tender claramente hacia la profundización de una dirección refundacional que lleva ya diez años.

## Bibliografía

### Publicaciones e investigaciones

AECID (28 de noviembre de 2014). España y Bolivia amplían su asociación de cooperación para el desarrollo hasta 2016. Disponible en: [http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014\\_11/Coop-Bolivia-Espa%C3%B1a.aspx](http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014_11/Coop-Bolivia-Espa%C3%B1a.aspx)

AECID (2011). Marco de Asociación Paraguay-España 2012-2015. Disponible en: [http://www.aecid.org.py/sistema/files/map\\_paraguay\\_firmado.pdf](http://www.aecid.org.py/sistema/files/map_paraguay_firmado.pdf)

AECID (2010). Asociación Española en Bolivia. Marco de asociación país 2011-2015. Disponible en: [http://www.cooperacion-espanola.es/sites/default/files/map\\_bolivia.pdf](http://www.cooperacion-espanola.es/sites/default/files/map_bolivia.pdf)

AECID (2004). Documento de Estrategia País 2005-2008. Paraguay. Disponible en: [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20pa%C3%ADses/DEP\\_Paraguay\\_2005\\_2008.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20pa%C3%ADses/DEP_Paraguay_2005_2008.pdf)

BORLÁN, JORDI (2013). Cooperación Española: 23 años apostando por la Educación Boliviana. Disponible en: [http://www.sociedadqueinspira.com/noticia/21/690-cooperacion\\_espanola23\\_anos\\_apostando\\_por\\_la\\_educacion\\_boliviana/1-cooperacion\\_espanola23\\_anos\\_apostando\\_por\\_la\\_educacion\\_boliviana](http://www.sociedadqueinspira.com/noticia/21/690-cooperacion_espanola23_anos_apostando_por_la_educacion_boliviana/1-cooperacion_espanola23_anos_apostando_por_la_educacion_boliviana)



BRUNETTI, VICENTE (2011). Rompiendo el círculo de la pobreza – Ñañaakarapu'ã hagua mboriahúgui. Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC). Guía para facilitar y comunicar. Asunción: UNICEF. Disponible en: [http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO\\_UNICEF\\_Romper\\_la\\_pobreza.pdf](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO_UNICEF_Romper_la_pobreza.pdf)

CEPAL (n/d) Programas de transferencias condicionadas. Bono Juancito Pinto 2006. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=4>

DANIDA (2005). Apoyo de Dinamarca a la Educación en Bolivia según un enfoque sectorial. 2005-2009. Disponible en: <http://bolivia.um.dk/es/~media/Bolivia/Documents/Content%20Spanish/DocumentodeProgramaEducacion.pdf>

EC- EUROPEAN COMMISSION (2007). Paraguay. Country Strategy Paper 2007-2013. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_en.pdf)

EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS (25 de febrero de 2010). Embajadora firma convenios de cooperación con MEC. Disponible en: [http://spanish.paraguay.usembassy.gov/pe\\_022510.html](http://spanish.paraguay.usembassy.gov/pe_022510.html)

FAO (n.d.) a. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Programa Tekoporã. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/psan/programa/ver/224>

FAO (n.d.) b. Presentaciones de países: Paraguay. Secretaría de Acción Social: Programa Tekoporã. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Pa%C3%ADses/PARAGUAY.pdf>

MEC-UE (2012). Avances de la Educación en el Paraguay 2012. En el Marco del Plan Nacional de Educación 2024. Asunción: MEC-UE.

OECD (2011). 2011 OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-Country Fragmentation of Aid. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/49106391.pdf>

OEI (10 de junio de 2008). España dona 6 millones de dólares para fortalecer la Educación Boliviana. Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2823> HYPERLINK "http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2823&debut\_5ultimasOEI=10" &HYPERLINK "http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2823&debut\_5ultimasOEI=10" debut\_5ultimasOEI=10

OEI (30 de diciembre de 2010) Paraguay: MEC y OEI firman un convenio marco de cooperación. Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8122> HYPERLINK "http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8122&debut\_5ultimasOEI=65" &HYPERLINK "http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8122&debut\_5ultimasOEI=65" debut\_5ultimasOEI=65

ILO (n.d.). Paraguay. Conditional Cash Transfer Programme Tekoporã. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\\_lang=en](http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en) HYPERLINK "http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\_lang=en&p\_scheme\_id=3305&p\_geoaid=600" &HYPERLINK "http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\_lang=en&p\_scheme\_id=3305&p\_geoaid=600" p\_scheme\_id=3305 HYPERLINK "http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\_lang=en&p\_scheme\_id=3305&p\_geoaid=600" &HYPERLINK "http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\_lang=en&p\_scheme\_id=3305&p\_geoaid=600" p\_geoaid=600

RAMBLA, X.; COUCEIRO, M. y VILLASEÑOR, K. (2012). Conclusiones: Algunas características particulares de la Educación para Todos en América Latina. En X. Rambla (ed.). La Educación para Todos en América Latina. Estudios sobre las desigualdades y la agenda política en Educación, pp. 259-263. Buenos Aires: Miño y Dávila.

SADER, E. (2008). Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO-CTA.

SANTOS, B.S. (2007). La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. *Osaí*, VIII, 22, 25-46.

SANTOS, B.S. (2008). Pensar el Estado y la Sociedad. Desafíos actuales. La Paz: CLACSO-CIDES/UMSA/Muela del diablo/Comuna.

SANTOS, B.S. (2010). La refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una Epistemología del Sur. Buenos Aires: Antropofagia.

SIDA (2008). SIDA Country Report 2007. Bolivia. Disponible en: [http://www.sida.se/contentassets/83b05ddc8727424e85edd20b2a4d141c/bolivia\\_1471.pdf](http://www.sida.se/contentassets/83b05ddc8727424e85edd20b2a4d141c/bolivia_1471.pdf)



STOLOWICZ, B. (2012). A contracorriente de la hegemonía conservadora. Bogotá: Espacio Crítico.

UIS- UNESCO (2012). Compendio Mundial de la Educación 2012. Oportunidades perdidas: el impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-sp.pdf>

UIS- UNESCO (2011). Compendio Mundial de la Educación 2011. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Enfoque en la Educación Secundaria. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2011-sp.pdf>

UIS- UNESCO (2010). Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Atención especial al género. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf>

UIS- UNESCO (2009). Compendio Mundial de la Educación 2009. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged09-es.pdf>

UIS- UNESCO (2008). Compendio Mundial de la Educación 2008. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001816/181694s.pdf>

UIS- UNESCO (2007). Compendio Mundial de la Educación 2007. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001546/154666s.pdf>

UIS- UNESCO (2006). Compendio Mundial de la Educación 2006. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged06\\_es.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged06_es.pdf)

UIS- UNESCO (2005). Compendio Mundial de la Educación 2005. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140369s.pdf>

UIS- UNESCO (2004). Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001359/135919s.pdf>

UIS- UNESCO (2003). Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged03-es.pdf>

UNICEF (2011). Rompiendo el círculo de la pobreza. Programa de Transferencias Condicionadas con corresponsabilidades. Disponible en: [http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO\\_UNICEF\\_Romper\\_la\\_pobreza.pdf](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO_UNICEF_Romper_la_pobreza.pdf)

YAPU, MARIO (2013). Educación. Sistematización de experiencias de la Cooperación de los Países Bajos en Bolivia. La Paz: Embajada de los Países Bajos.

## Legislación

Decreto Supremo N° 28899, del 26 de octubre de 2006, que instituye el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto”, en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%2028899.pdf>

Decreto Supremo N° 28421, del 21 de octubre de 2005, que tiene por objeto modificar el Artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223, referido a la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH y asignación de competencias. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%2028421.pdf>

Decreto Supremo N° 28223, del 27 de junio de 2005, que tiene el objetivo de reglamentar la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH. Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28223.html>

## Sitios web estatales

MEC (3 de febrero de 2011). Riart habló sobre el caso de la Canasta Básica de Útiles Escolares. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/286222-riart-hablo-sobre-el-caso-de-la-canasta-basica-de-utiles-escolares](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/286222-riart-hablo-sobre-el-caso-de-la-canasta-basica-de-utiles-escolares)



MEC (22 de marzo de 2010). MEC entregó calculadoras a estudiantes de Educación Media. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/14360-mec-entrego-calculadoras-a-estudiantes-de-educacion-media](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/14360-mec-entrego-calculadoras-a-estudiantes-de-educacion-media)

MEC (20 de febrero de 2010). Partió el primer cargamento de útiles escolares. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/14269-partio-el-primer-cargamento-de-utiles-escolares](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/14269-partio-el-primer-cargamento-de-utiles-escolares)

MEC (26 de octubre de 2009). El Dr. Riart en conferencia de prensa dio informes de su estadía en Brasil. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/14032-el-dr-riart-en-conferencia-de-prensa-dio-informes-de-su-estadia-en-brasil](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/14032-el-dr-riart-en-conferencia-de-prensa-dio-informes-de-su-estadia-en-brasil)

MEC (2 de setiembre de 2009). Firma de convenio entre el MEC, SEN y USAID. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13943-firma-de-convenio-entre-el-mec-sen-y-usaid](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13943-firma-de-convenio-entre-el-mec-sen-y-usaid)

MEC (3 de junio de 2009). Mañana oficializarán cooperación para el Canal Educativo Nacional. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13663-manana-oficializaran-cooperacion-para-el-canal-educativo-nacional](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13663-manana-oficializaran-cooperacion-para-el-canal-educativo-nacional)

MEC (14 de abril de 2009). Firma de convenio entre el MEC y el Ministerio de Educación de Francia. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13444-firma-de-convenio-entre-el-mec-y-el-ministerio-de-educacion-de-francia](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13444-firma-de-convenio-entre-el-mec-y-el-ministerio-de-educacion-de-francia)

MEC (1 de abril de 2009). Convenio Específico de Colaboración entre el Ministerio de Educación de la República del Paraguay y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de 1 de abril de 2009. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2009/04/convenio\\_mec\\_oei\\_especifico.pdf](http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2009/04/convenio_mec_oei_especifico.pdf)

MEC (13 de febrero de 2009). Oferentes bajaron precios para la provisión del complemento nutricional. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13256-oferentes-bajaron-precios-para-la-provision-del-complemento-nutricional](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13256-oferentes-bajaron-precios-para-la-provision-del-complemento-nutricional)

MEC (3 de diciembre de 2008). Escuelas de Asunción siguen recibiendo desayuno escolar en vacaciones. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13094-escuelas-de-asuncion-siguen-recibiendo-desayuno-escolar-en-vacaciones](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13094-escuelas-de-asuncion-siguen-recibiendo-desayuno-escolar-en-vacaciones)

SNNA – Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2014). Programa Abrazo. Disponible en: [http://www.sнна.gov.py/archivos/documentos/Informe%20ABRAZO\\_ok\\_4clebm25.pdf](http://www.sнна.gov.py/archivos/documentos/Informe%20ABRAZO_ok_4clebm25.pdf)

UPIIP-MINEDU (n.d). Plataforma virtual de “Asesoramiento a los Gobiernos Autónomos Municipales sobre la Normativa Técnica, jurídica y Administrativa en actual vigencia para la Dotación de la Alimentación Complementaria Escolar”. Disponible en: <http://upiip.minedu.gob.bo/armonia/index.php/11-equipos-de-trabajo/noticias-equipo-armonia-y-equilibrio-con-la-madre-tierra-y-alimentacion-y-nutricion-escolar/paginas/12-alimentacion-complementaria-escolar>

## Prensa

ABC (9 de febrero de 2010). El MEC invertirá 28 mil millones de guaraníes para la merienda escolar. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tJqzpLxBcDM>

Bolpress (31 de enero de 2011). Casi 1,9 millones de estudiantes recibirán el Bono Juancito Pinto en 2011. Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011103101>

Cáritas (18 de agosto de 2007). MEC inicia entrega del complemento nutricional a Escuelas de la Capital. Disponible en: <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=31148>

ECO-Equipo de comunicadores del Estado (16 de agosto de 2011). Desde el 2008 se ha duplicado el número de niños y adolescentes protegidos por programas. Disponible en: <http://ecoe-comunicadores.blogspot.com.es/2011/08/balance-del-2008-2011-en-minez-y.html>

Los Tiempos (16 de noviembre de 2011). Holanda dejará de cooperar con Bolivia, porque ya no es considerado “pobre”. Disponible en: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20111116/holanda-dejara-de-cooperar-con-bolivia-porque-ya-no-es-considerado\\_149688\\_310409.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20111116/holanda-dejara-de-cooperar-con-bolivia-porque-ya-no-es-considerado_149688_310409.html)

Ñanduti Digital (21 de enero de 2011). Un millón y medio de alumnos recibirán canasta de útiles del MEC. Disponible en: <http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=30353&cat=Nacionales> “<http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=30353&cat=Nacionales>”&HYPERLINK “<http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=30353&cat=Nacionales>”cat=Nacionales





Página siete (18 de setiembre de 2014). FAO pide replicar el Bono Juancito Pinto y Desayuno escolar de Bolivia. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/9/18/pide-replicar-bono-pinto-desayuno-escolar-bolivia-32564.html>

Red ANDI (27 de octubre de 2009). Comisión quiere brindar merienda y útiles a todos los escolares. Disponible en: <http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ESHYPERLINK> “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=&id=9484>”&HYPERLINK “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=&id=9484>”idpais=HYPERLINK “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=&id=9484>”&HYPERLINK “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=&id=9484>”id=9484

Red ANDI (1 de octubre de 2009). Estado necesita G. 500 mil millones para merienda escolar. Disponible en: <http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ESHYPERLINK> “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=14&id=9356>”&HYPERLINK “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=14&id=9356>”idpais=14HYPERLINK “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=14&id=9356>”&HYPERLINK “<http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=14&id=9356>”id=9356

Última Hora (12 de abril de 2010). Robo de útiles escolares: Riart admite que es necesario “sanear” educación. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/robo-utiles-escolares-riart-admite-que-es-necesario-sanear-educacion-n312446.html>

Última Hora (21 de enero de 2010) 1.432.000 alumnos recibirán el Kit escolar a inicio de clases. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/1432414-alumnos-recibiran-el-kit-escolar-inicio-clases-n291269.html>

Viva Paraguay (18 de febrero de 2010). La nueva Escuela Pública va a crecer, afirmó el Ministro Riart. Disponible en: <http://www.vivaparaguay.com/new/nacionales/4-nacionales/21482-la-nueva-escuela-publica-va-a-crecer-afirmo-el-ministro-riart.html>

## Entrevistas

- 1: MINEDU 1, La Paz, agosto de 2013
- 2: MEC 1, Asunción, noviembre de 2012
- 3: Cooperante 1, La Paz, agosto de 2012
- 4: Cooperante 2, La Paz, agosto de 2013
- 5: ONG 1, La Paz, agosto de 2013
- 6: Organismo internacional 1, Asunción, julio de 2013
- 7: Organismo internacional 2, Asunción, julio de 2013
- 8: Cooperante 3, Asunción, agosto de 2013
- 9: Cooperante 4, Asunción, agosto de 2013
- 10: Cooperante 5, Buenos Aires, noviembre de 2012

## Datos de la Autora

### Claudia Talavera Reyes

Candidata a Doctora en Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro del GEPS -Globalisation, Education and Social Policies (Barcelona, España), y del CERI-Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (Asunción, Paraguay). Además, participa del grupo de trabajo CLACSO “El Estado en América Latina. Logros y fatigas del nuevo siglo”. Investiga sobre Políticas Educativas, Derecho a la Educación, Estado y desigualdad.

Universitat Autònoma de Barcelona / Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia

Edificio B. Despacho B3-119-208193, Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) / Barcelona, España

[claudia.talavera@e-campus.uab.cat](mailto:claudia.talavera@e-campus.uab.cat)

**Fecha de recepción:** 20/02/2015

**Fecha de aceptación:** 10/03/2015





## Derecho a la educación: el rol de los tribunales de justicia como garantizadores del acceso a la educación en condiciones de igualdad

*Rigth of education: the rol of the Courts as guarantors of equal access to education*

Liliana M. Ronconi

### Resumen

En Argentina el derecho a la educación goza de un amplio reconocimiento normativo (constitucional, convencional y legal). Asimismo, este reconocimiento es ampliado en la normativa de algunas jurisdicciones locales, como sucede en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ahora bien, pese a este amplio reconocimiento normativo, existen determinadas situaciones donde el ejercicio de dicho derecho presenta fuertes déficits. En este sentido, diferentes informes demuestran que no todas las personas o grupos pueden acceder al derecho a la educación o, en caso de que accedan, no lo hacen en condiciones de igualdad. Muchas de estas situaciones de desigualdad en el acceso a la educación han sido llevadas a los tribunales por particulares o por ONGs que procuran la defensa de un derecho educativo igualitario. El análisis crítico de las respuestas que ha dado el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a estos reclamos es el foco de este trabajo. Así, pretendemos analizar el rol que han asumido los jueces y juezas como garantes del derecho a la educación, en una jurisdicción que, al carecer de una norma general que regule la totalidad del sistema educativo, requiere de otros órganos, distinto del Legislativo, para hacer efectivos los derechos.

**Palabras claves:** derechos, educación, igualdad, grupos desaventajados, tribunales de justicia.

### Abstract

In Argentina, the right to education is legal and wide recognized. This recognition is extended in the rules of some local jurisdictions, as in the Constitution of the city of Buenos Aires. However, despite this broad regulatory recognition, there are certain situations where the exercise of this right has strong deficits. In this regard, various reports show that not all individuals or groups can access the right to education or they access in conditions of inequality. Many of these situations of inequality in access to education have been brought to court by individuals or NGOs. The aim of this paper is to analyze and criticize the responses given by the judiciary of the city of Buenos Aires to this claims. We will analyze the role that the judges assumed in these cases as guarantors of the right to education. This is a particular situation because Buenos Aires is a jurisdiction that lacks of a general rule that governs the entire education system and requires other organs than the legislature, to enforce the rights.

**Keywords:** rights, education, equality, groups disadvantage, courts.



## Introducción

El derecho a la educación goza de un amplio reconocimiento normativo. En el ámbito nacional, se encuentra reconocido en la Constitución Nacional (en adelante CN) (Arts. 14 y 75 inc. 18, 19 y 23) y en diferentes Instrumentos Internacionales (Tratados y Declaraciones) de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN) y regulado por diferentes normas nacionales (Leyes nro. 26.061, 26.206, 27.045, entre otras). Asimismo, se encuentra garantizado en la mayoría de las constituciones provinciales y en la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, la CABA) (art. 23, 24 y 25 de la Constitución de la CABA). En esta última jurisdicción, la garantía supera incluso el piso federal<sup>1</sup>

Ahora bien, existen determinadas situaciones donde el ejercicio de dicho derecho presenta fuertes déficits (ACIJ, 2008; ADC, 2009; Rivas, 2010)<sup>2</sup>. Así, la mera enunciación constitucional y legislativa del derecho no alcanza para proteger a la población más vulnerable. Estos déficit pueden identificarse en lo que respecta a su *asequibilidad*, *accesibilidad*, *aceptabilidad*, *adaptabilidad*, conforme el análisis de las 4 “A” propuesto por K. Tomasevsky (2004). Muchas de las situaciones de desigualdad en el *acceso* a la educación<sup>3</sup> han sido llevadas a los tribunales por particulares o por ONGs que procuran la defensa de un derecho educativo más igualitario. El análisis crítico de las respuestas que ha dado el Poder Judicial a estos reclamos es el foco de este trabajo.

Así, pretendemos analizar el concepto de igualdad que surge de los fallos dictados por el poder judicial de la CABA para resolver los reclamos en materia educativa. El objetivo principal es determinar cuál es la concepción de igualdad dominante en la jurisprudencia relativa al acceso a la educación básica<sup>4</sup> de los tribunales de la CABA e indagar sobre los avances (y/o retrocesos) que estas sentencias implican como forma de garantizar el derecho a la educación en una jurisdicción que carece de una norma general que regule el sistema educativo. Este análisis resulta de gran importancia, pues al carecer la jurisdicción de una normativa general, las sentencias se convierten en normas que regulatorias del sistema educativo (Ruíz, 2012). Además, si bien las sentencias tienen efecto entre las partes, lo característico de los casos seleccionados es que caen (o deberían caer, a nuestro entender) dentro de la tipología “litigio estructural”, donde la estructura ya no es estrictamente bipolar (Puga, 2013; Bergallo, 2005; Treacy, 2013). En estos casos, existe una 1) afectación a un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa, 2) involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas, y 3) implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada (no solamente los demandantes del caso concreto), de esta manera exigen que el juez o tribunal ejerza con mayor intensidad sus poderes de dirección del proceso.

Para esto, en primer lugar, trabajaré sobre distintas concepciones de igualdad, determinando a) las ventajas e insuficiencias de cada una de ellas; b) cual es el mandato de igualdad que rige (o debería regir) en lo que respecta al derecho a la educación; c) quién/quienes es/son los obligados a hacer efectiva dicho mandato constitucional. Luego, realizaré un análisis de distintas sentencias que se han dictado en el ámbito de la CABA en donde existían problemas de acceso a la educación e igualdad. Por último, elaboraré algunas conclusiones.

### ¿Qué entendemos por igualdad?

Al igual que el derecho a la educación, el principio de igualdad tiene un amplio reconocimiento tanto en la CN (arts. 16, 20 y 75 inc. 19 y 22) como en la Constitución de la CABA (arts. 11 y 23). Sin embargo, la pregunta que sigue es: ¿de qué hablamos cuando hablamos de igualdad? Al respecto, es posible identificar tres concepciones sobre las implicancias y alcances del principio de igualdad. Superado el entendimiento de la igualdad como mero principio de igualdad formal, se comienza a interpretar la igualdad (a.1) como no-discriminación, criterio que se refuerza con la presunción de inconstitucionalidad cuando se utilizan categorías sospechosas para clasificar en desmedro de determinados colectivos. Asimismo, un avance sobre esta concepción es la interpretación de la igualdad como la necesidad de realizar (a.2) acciones positivas, entendiendo a la igualdad como igualdad estructural de “oportunidades”. Veamos con más detalle.

#### a.1) Igualdad como no discriminación.

Esta concepción de igualdad que no se conforma con que los “iguales” sean tratados como “iguales” sino que cuestiona la “razonabilidad” de la distinción. De esta manera, exige que nos preguntemos si es válida cualquier tipo de distinción



realizada por el legislador. Comienzan entonces a exigirse razones que hablen a favor (o en contra) del criterio utilizado por el legislador para clasificar. Para esta concepción de igualdad, sólo serán válidas aquellas clasificaciones que sean “objetivas y razonables”.

Sostiene que las distinciones no están prohibidas siempre que exista un fin razonable que las justifique. Exige, entonces, indagar sobre la “razonabilidad” de la distinción.<sup>5</sup> Esto quiere decir “que exista una relación de “funcionalidad” o “instrumentalidad” entre el fin buscado por la norma, y el criterio o categoría escogido para justificar el trato diferente” (Saba, 2012).

Es posible identificar distintos “test” o “modelos” de razonabilidad (Clérico & Aldao, 2011). Sin embargo, existen categorías o clases que implican distinciones que prima facie son inconstitucionales por ser discriminatorias: las “categorías sospechosas”. Forman parte de dichas categorías, las distinciones basadas en el sexo, la nacionalidad, la raza, la orientación sexual, entre otras.<sup>6</sup> Es así que, verificada la existencia de una categoría sospechosa, el análisis de constitucionalidad debe ser muy estricto y deberá ser el Estado quien justifique la constitucionalidad de dicha diferenciación (inversión de la carga justificatoria). Es decir que rige sobre dicha distinción una presunción de inconstitucionalidad, y es el Estado quien debe demostrar por qué está justificada. Así, las consecuencias de que una norma se base en una categoría sospechosa para establecer una distinción son: a) cae la presunción de constitucionalidad de la norma, b) es el Estado quien debe probar que la distinción es estrictamente necesaria para alcanzar un fin imperioso c) se aplica un análisis estricto de razonabilidad (Garay, 1989; Bianchi & Gullco, 2001; Treacy, 2006).

Esta doctrina fue aplicada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, la CSJN o la Corte) en distintos casos, en los cuales existía una norma que establecía una clasificación fundada en una “categoría sospechosa”. En todos estos casos se utilizaba la nacionalidad o el sexo para negar el ingreso de ciertos grupos (extranjeros, mujeres) al empleo público,<sup>7</sup> a un establecimiento educativo,<sup>8</sup> a la continuación del ejercicio de la docencia en un establecimiento educativo privado con reconocimiento oficial,<sup>9</sup> a un beneficio social,<sup>10</sup> a un puesto de trabajo.<sup>11</sup>

Ahora bien, la crítica que se le realiza a la concepción de igualdad como no discriminación es que dicho criterio de análisis no toma en cuenta las diferencias fácticas entre las personas o grupos, que en muchos casos resultan de vital importancia. En especial cuando se trata de grupos que han sido históricamente excluidos del goce de ciertos derechos. Aclaremos un poco este punto. Así, la igualdad es ciega, porque no toma en cuenta el contexto en el que se desenvuelve la persona. Presupone que todos tenemos las mismas posibilidades, lo cual no se puede afirmar respecto de determinados grupos que han sido excluidos del reconocimiento o goce de ciertos derechos.

El concepto de *igualdad como no discriminación* es incompleto o insuficiente, porque no toma en cuenta la situación de estos grupos desaventajados o sojuzgados. Más aún, podemos sostener que estos grupos, en muchos casos, no son excluidos por ninguna ley ni tampoco se excluyen voluntariamente del goce de ciertos derechos (ej. educación), sino que, en lo cotidiano, ellos no pueden gozar de sus derechos. Esto es, padecen una desigualdad fáctica. De esta manera, se plantea la necesidad de ampliar la concepción de igualdad y trabajar a la igualdad como *principio de no sometimiento o igualdad estructural* (Saba, 2012).

## a.2) Acciones positivas. El camino hacia la igualdad como no sometimiento o igualdad estructural

Esta postura se ve afirmada con la reforma constitucional, ya que a partir del año 1994 se estableció la igualdad real de oportunidades como un valor a proteger y correlativamente la necesidad de realizar “*acciones positivas*” (Art. 75 inc. 19 y 23 y art. 37 CN; arts. 11 y 23 de la CCABA) en favor de determinados grupos, a fin de neutralizar o modificar situaciones de desigualdad. Se trata entonces de “una noción de igualdad sustantiva, que demanda del Estado un rol activo para generar equilibrios sociales, la protección de ciertos grupos que padecen procesos históricos o estructurales de discriminación. Esta última noción presupone un Estado que abandone su [aparente] neutralidad y que cuente con herramientas de *diagnóstico* de la situación social para saber qué grupos o sectores debe recibir en un momento histórico determinado *medidas urgentes y especiales de protección*”. (UNLanús, 2013).

Mediante las acciones positivas se procura colocar a aquellos grupos que han sido sojuzgados en situación de igualdad real de oportunidades respecto del goce efectivo de los derechos. En estos casos, se requerirán acciones reparadoras o transformadoras (Fraser, 2006), a fin de erradicar esa desigualdad. De esta manera, existirán respecto de algunas personas o grupos tratos desigualitarios (como acciones positivas) que tienden a equilibrar su situación de desigualdad y permitirle



el goce efectivo del derecho en cuestión. En suma, la igualdad jurídica es insuficiente cuando se trata de ciertos grupos. Respecto de estos grupos se deberán realizar acciones positivas (transformadoras o reparadoras) para cumplir con el mandato de igualdad real de oportunidades. El Estado deberá, entonces, dejar atrás su rol aparentemente neutral y adoptar acciones que impliquen favorecer a estos grupos desaventajados. Ahora bien, ¿Cuál es el alcance de la igualdad en materia educativa? Esto nos lleva al siguiente punto.

## Igualdad y educación

En lo que respecta al derecho a la educación esta nueva concepción de igualdad aparece muy potente luego de la reforma constitucional. La concepción de igualdad que debe aplicarse en materia educativa surge de la interpretación conjunta de los incs. 18, 19 y 23 del artículo 75.

Como sabemos por el artículo 75 inc. 18 (anterior 67 inc. 16 CN) el Estado está obligado a fijar “bases” para todos los niveles y modalidades educativas (Scioscioli, 2015). Sin embargo, pareciera que la obligación va más allá exigiendo no sólo regular sino también garantizar y fomentar la educación, ya que el actual art. 75 inc. 19 impone al Congreso la obligación de *“sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...”*. Asimismo, el inc. 23 del art. 75 establece la obligación del Estado no solo de proteger sino también de realizar acciones positivas para los grupos vulnerables (*“los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”*) para garantizar el goce efectivo, en este caso, del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. De esta manera, los incs. 18, 19 y 23 del art. 75 se complementan: no sólo se debe regular la educación sino que además se fijan pisos que la legislación debe respetar al momento de legislar en materia educativa y el Estado debe llevar a cabo a fin de lograr que todos puedan acceder y disfrutar del derecho a la educación en condiciones de igualdad.<sup>12</sup>

## La igualdad: ¿un mandato para quién?

Vimos anteriormente que tanto el derecho a la educación como el derecho a la igualdad tienen un amplio reconocimiento constitucional. Sin embargo, el reconocimiento constitucional es sólo un primer paso para hacer efectivo los derechos. En este sentido, es claro que el mandato constitucional de igualdad real de oportunidades está dirigido en forma directa hacia los legisladores (básicamente por lo dispuesto en el art. 75 inc. 18, 19 y 23 de la CN). De esta manera, el reconocimiento y regulación legislativa son necesarios para hacer efectivos los derechos. Sin embargo, en muchos casos no existe tal acción de parte del Poder Legislativo, como sucede en materia educativa en el ámbito de la CABA. En otros la acción es insuficiente, o defectuosa, o peor aún, la legislación suficiente es incumplida por los órganos que deben hacer efectiva esa política. Al respecto, Arango sostiene que *“pese al gran avance que significa la institucionalización de los derechos humanos, lo cierto es que para hacerlos realidad no basta su positivización. Para su protección efectiva (...) merecen ser garantizados constitucionalmente por vía de diversos mecanismos, en especial las acciones y los procedimientos de defensa judicial”* (Arango, 2014).

¿Por qué no alcanza con el texto normativo? Sostiene García Villegas (2013) que en América Latina somos testigos, desde mediados de la década de los ochenta y en adelante, de reformas constitucionales progresistas en materia de derechos sociales. Sin embargo, con matices, la ejecución de esas reformas no fue sostenida en el tiempo a través de fuerzas políticas con poder de establecer la agenda e influencia en la toma de decisiones gubernamentales. Nos encontramos así frente a lo que el autor denomina *“constitucionalismo aspiracional”*. Este se diferencia del constitucionalismo preservador que es aquel donde existe un robusto reconocimiento de derechos sociales en la Constitución y, luego, en los hechos las fuerzas políticas que motorizaron la reforma sostienen las transformaciones necesarias de las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales, para que esas normas sobre derechos no se queden en el papel. En el constitucionalismo aspiracional, al contrario, las fuerzas políticas que promovieron la reforma no acompañaron la tarea de hacer efectivos los derechos. En el contexto de ejecución de reformas constitucionales que por ahora no se han mostrado con efectos *“transformadores”*; para



garantizar la efectividad de los derechos se requiere, además, 1) “el compromiso de los movimientos sociales, la opinión pública y, en general, las fuerzas políticas que apoyaron la promulgación de la constitución o que apoyan su aplicación efectiva” (García Villegas, 2013: 83) y 2) el activismo judicial en el control de los actos de gobierno a fin de hacer cumplir los derechos consagrados en la Constitución,<sup>13</sup> lo que en este contexto puede implicar ordenar remedios que tengan por objeto prestaciones <sup>14</sup> .

Como vimos, la reforma constitucional del año 1994 implicó el reconocimiento de diversos derechos sociales, entre ellos el derecho a la educación, como asimismo, una transformación en el concepto de igualdad. Sin embargo, para varios colectivos no están generadas las condiciones que le permitan el goce efectivo y en condiciones de igualdad de esos derechos. Entonces, hasta tanto no se produzcan esos cambios, la salida es el reclamo por la exigibilidad de los derechos en diferentes arenas, entre otras, y especialmente, la judicial.

Así, una forma que existe para transformar el constitucionalismo aspiracional en un constitucionalismo verdadero es que los jueces asuman un rol de acompañamiento del cambio cultural mediante sentencias que amplían el reconocimiento de derechos. Esto produce un efecto “bola de nieve” que “mejora” la visión que se tiene de la justicia como órgano capaz de asegurar el acceso a un derecho y de esta manera los y las afectados/as tienen esperanzas en que sus casos sean resueltos en forma similar a otras sentencias por medio de las cuales, se logró exigibilidad en el derecho a la educación (vacantes, transportes, construcción de escuelas, etc.).<sup>15</sup> En este sentido, “el derecho y las decisiones judiciales generan transformaciones sociales no sólo cuando inducen cambios en la conducta de individuos y grupos directamente involucrados en el caso, sino también cuando provocan transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o cuando modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman las visiones del mundo que promueven los activistas y litigantes que acuden a las cortes” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010).

Es por esto que en lo que sigue, indagaremos sobre cómo han sido aplicados los textos constitucionales sobre igualdad por el poder judicial de la CABA al momento de resolver los reclamos en materia de acceso a la educación básica. Intentaremos determinar cuál o cuáles son las concepciones dominantes de igualdad al momento de resolver reclamos sobre acceso a la educación. En suma, se trata de analizar si las concepciones de aplicación de las mandas de igualdad implícitas en las argumentaciones de las sentencias judiciales están a la altura de los avances logrados en los textos constitucionales y legislativos.

## Jurisprudencia sobre acceso a la educación e igualdad en el ámbito de la CABA

En los últimos años se produjo un aumento de la jurisprudencia de los tribunales de justicia de la CABA en materia de educación. Las conjeturas que pueden hacerse al respecto son varias. En otro trabajo hemos sostenido (Cardinaux [et. al.], 2012) que el alto nivel de permeabilidad a los distintos reclamos sobre derechos sociales e igualdad que tuvo el fuero Contencioso Administrativo y Tributario (en adelante, CAyT) de la CABA puede deberse a:

- a) el alto estándar de igualdad fijado por la Constitución Nacional y local.
- b) algunos cambios culturales que hacen que las demandas de igualdad encuentren eco en organizaciones de la sociedad civil que las traducen (o acompañan su traducción) en reclamos judiciales.
- c) la selección, formación y trayectoria académica y profesional de los jueces.
- d) una justicia incipiente que permite plantear nuevos reclamos y que sean resueltos en forma relativamente rápida.
- e) jueces que asumen el rol de acompañamiento del cambio cultural mediante sentencias que amplían el reconocimiento de derechos.

## Un primer paso

El 12 de diciembre del año 2000 la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo y Tributario de la CABA, sala I, resolvió por apelación el caso “**Fundación Mujeres en Igualdad c. G.C.B.A**”. La Fundación Mujeres en Igualdad promovió



una acción de amparo de incidencia colectiva para que se ordene al Instituto de Educación Física Nº 1 Doctor Romero Brest -dependiente de la Secretaría de Educación de la CABA- el cese de la práctica por la que se asignaba un mayor número de vacantes a los hombres que a las mujeres en el turno noche, por entender que tal práctica violaba el deber de igualdad de trato entre ambos sexos.<sup>16</sup> La práctica del Instituto de otorgar mayor cantidad de vacantes a los hombres en el turno noche, se sustentaba en que en los años anteriores era mayor la cantidad de aspirantes varones en ese turno. El Tribunal estableció que la discriminación en razón del género está prohibida (art. 16), y que sólo admite excepciones cuando razones probadas y objetivas justificaran el tratamiento diferente, lo cual no se verificó en este caso.

Sin embargo, el tribunal no se limitó a aplicar el concepto de igualdad como no discriminación arbitraria sino que también aplicó el concepto de igualdad como no sometimiento, al afirmar que “el Gobierno de la Ciudad no sólo debe abstenerse de incurrir en tratos discriminatorios, sino que está obligado, además, a *desarrollar políticas activas tendientes a garantizar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres*, y a modificar los patrones socioculturales estereotipados respecto de los papeles de masculino y femenino en todas las formas de enseñanza (...)”. De esta manera, reconoce la obligación estatal de remover, a través de acciones positivas, los obstáculos que impiden alcanzar la igualdad real de oportunidades para el acceso al Instituto.

Las similitudes de este caso con el caso “González de Delgado c. Universidad de Córdoba” resuelto por la CSJN son bien interesantes. En este caso, los padres y las madres de alumnos regulares del Colegio Nacional de Monserrat, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba, interpusieron amparo cuestionando la Resolución 2/97 del Consejo Superior de la citada Universidad por la cual se transformaría a dicho Colegio en un establecimiento de carácter mixto (principio de co-educación). Hasta ese entonces sólo podrían ingresar en el establecimiento educativo varones, quedando excluidas las mujeres. Los padres alegaban su derecho a elegir la educación de sus hijos, quienes en ese momento se encontraban cursando 1º y 2º año.<sup>17</sup> La Corte resolvió la cuestión argumentando sobre la legitimidad de la ordenanza 2/97 del Consejo Superior de la Universidad. En el voto conjunto (que toma la argumentación del Procurador) no se hace mención alguna al problema de igualdad que se planteaba en el caso. Esto es similar a lo que ocurrió, si bien en otro nivel educativo, en el caso Fundación Mujeres por la Igualdad en tanto se negó a las mujeres (acceso) a lo que en igualdad de circunstancia se garantiza a varones. Por el contrario, la pretensión de los padres/madres de los alumnos fue rechazada en base a fundamentos que no se vinculan con igualdad, sino con la competencia de la Universidad para dictar e interpretar esa norma.

Sin embargo, en la sentencia en Monserrat es posible detectar algún indicio de los problemas de igualdad como no-sometimiento que el caso involucra en el voto (por separado) del Juez Petracchi (Saba, 2012). En su argumentación, el juez sostiene que “los actores no han mostrado (y mucho menos, demostrado) *cuál sería el imperioso interés público que aconsejaría excluir a las jóvenes de los beneficios de la educación que brinda el Monserrat...*”. Hasta aquí es claro que lo que intenta aplicar el juez Petracchi es un argumento de igualdad como no discriminación arbitraria.

Empero, la concepción de igualdad existente en el transcurso de la argumentación de Petracchi intenta ir un poco más allá. El juez parece detectar que no alcanza con que no existan argumentos para excluir a las mujeres del ingreso al colegio Monserrat sino que reconoce la situación de desigualdad estructural que este grupo padece y como la imposibilidad de ingresar al Colegio perpetúa dicha situación. Para esto, hace un análisis del contexto social: sostiene que el Colegio Nacional de Monserrat, cuyos “antecedentes y méritos están fuera de toda duda”, ofrecía educación sólo a los alumnos varones (si la exclusión de las mujeres era “de facto” o “de jure” no reviste mayor importancia, porque el hecho era que las mujeres no podían inscribirse). ¿Qué es lo que está implícito cuando resalta los antecedentes y méritos del colegio? Los colegios dependientes de las Universidades suelen ser colegios de mucho prestigio académico; además, por lo general, formadores de “elites gobernantes” o similares. Si las vacantes sólo se aseguran a los varones, entonces las mujeres no sólo no tienen la posibilidad de ingresar a una educación secundaria pública y gratuita que garantiza educación de “excelencia” sino que también probablemente se reducen sus “chances” de ser formadas para conformar elites gobernantes o estatales. Es una desigualdad construida que realimenta estereotipos de género “los varones nacieron para tomar decisiones”, “nacieron para ocupar cargos de decisión”, “las mujeres nacieron para procrear”, “las mujeres son por naturaleza bellas, se deben a sostener lo que la natura les provee”, “las mujeres se deben a su hogar y a sus hijos”. Desnaturalizadas estas imágenes petrificadas de los “varones” y las “mujeres”, el estereotipo de género, ya no puede sostener la justificación de la desigualdad. Por el contrario, porque se “desenmascara” un estereotipo de género que por años excluyó a las mujeres del ingreso al Colegio Monserrat, el mandato en clave de igualdad es positivo, así sostiene “*antes bien, dicho imperioso interés público consistiría en evitar dicha exclusión, con rapidez indeliberada, porque ella se apoya en un prejuicio que, como tal, no merece justificación alguna*”.<sup>18</sup>



Ambos casos (“Fundación” y “Delgado”) podrían haber sido resueltos sólo por medio de la concepción de igualdad como mero principio antidiscriminatorio: la falta de justificación de la distinción existente en la norma (sexo) en un fin (imperante) que la justifique. Sin embargo, el tribunal que resuelve “Fundación” va más allá y realiza un importante reconocimiento de la vigencia del *principio de igualdad como no sometimiento*. Por el contrario, la CSJN (salvo el voto de Petracchi) no hace mención alguna al problema de igualdad. Pese a esto, estos casos son interesantes de analizar ya que: a) en materia educativa el planteo que involucran estos casos es excepcional. En materia de derecho a la educación en general los problemas no se vinculan a una situación de discriminación directa (como la de los casos que analizamos) sino que en general los niños y niñas, las mujeres y hombres pueden acceder a la educación en relativa igualdad, es decir, si la igualdad es sólo entendida como no discriminación arbitraria en la formulación del texto normativo.<sup>19</sup> Esto no quiere decir que en el acceso a la educación no existan fuertes situaciones de discriminación invisibilizadas o discriminaciones indirectas.<sup>20</sup> En este sentido, es necesario detectar (como los hace el Tribunal del caso Fundación Mujeres por la Igualdad y el Juez Petracchi en el caso Colegio Monserrat) la situación de especial desventaja en que se encuentran las mujeres para acceder a la educación. Ellas forman un grupo que podemos caracterizar como desventajado, ya que padecen (y han padecido por años) una situación de dominación, opresión o sojuzgamiento que favorece a los varones en desmedro de las mujeres. Es esto lo que debería tenerse en cuenta al momento de analizar un planteo de estas características, o mejor aún, al momento de analizar por qué este tipo de planteos judiciales no son muy comunes.<sup>21</sup>

b) ambos fallos nos dejan una de cal y otra de arena. Empecemos por la de arena. En ambos casos se resuelve que las mujeres podían ingresar al Instituto o al Colegio. En un caso (Fundación Mujeres en Igualdad) se ordena una medida para que se deje sin efecto la norma que contiene un estereotipo de género; derogada la norma formalmente las mujeres también pueden inscribirse en el turno noche. En el caso Monserrat, en la medida en que no se hace lugar a la pretensión de los padres que pretendían la derogación de una norma que habilita el ingreso a varones y mujeres, se permite continuar con el ingreso a varones y mujeres por lo menos desde lo formal.

La de cal: tanto en el fallo de Fundación Mujeres en Igualdad como en el voto de Petracchi no se ordena ninguna acción positiva concreta para lograr la igualdad fáctica.<sup>22</sup> Ahora bien, si tomamos el caso del Colegio Monserrat ¿cómo se compensa, en clave de igualdad, la desigualdad generada por los años de ingreso sólo a varones al Colegio? No es una persona individual la que debe ser compensada sino, en términos igualitarios, el colectivo “mujeres”. Este grupo, por años tuvo menores chances de ser formadas para las elites, esto redujo las probabilidades de ocupar lugares de toma de decisiones. Como colectivo se ha mermado por años el acceso a escuelas públicas gratuitas de excelente prestigio; y siendo la educación un derecho “llave”<sup>23</sup>, podemos afirmar que se les ha imposibilitado mucho más que el acceso a una educación de calidad.<sup>24</sup>

Incluso el fallo dictado en Fundación Mujeres en igualdad se encuentra muy a mitad de camino. Debería haber indicado que eso, la igualdad de vacantes en los turnos, era sólo la punta del iceberg para desarmar las prácticas – no sólo las normas – que implican desigualdad en el acceso. Para que varias mujeres puedan acceder a la educación se requiere además de las vacantes, un sistema de, por ejemplo, guarderías nocturnas gratuitas,<sup>25</sup> becas de ayuda económica, etc. De esta manera, no se toma en cuenta que la concepción de igualdad como no sometimiento va más allá, exigiendo que el Estado elimine efectivamente aquellas barreras que, en los hechos impiden, el disfrute efectivo de los derechos.<sup>26</sup>

## Un paso hacia atrás

Los casos que comentaremos a continuación fueron resueltos sin apelar al argumento de la igualdad en ninguna de todas las concepciones anteriormente trabajadas. Sin dejar de reconocer su importancia, creemos que los tribunales de la CABA dejaron pasar en cada uno de ellos una oportunidad importante de desarrollar, y aplicar, el *principio de igualdad como no sometimiento*.

El mismo tribunal que resolvió el caso “Fundación Mujeres por la Igualdad” dictó sentencia por apelación el 01/06/2001 en el caso **“Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario de la C.A.B.A. c. G.C.B.A”**. La Asesoría Tutelar demandaba la ejecución de la ley local N° 350 que ordenaba la construcción de una escuela en la zona comprendida por el Barrio Manuel Dorrego, Barrio Piedrabuena y Barrio General Belgrano (quienes se beneficiaban con su construcción eran, en su mayoría, los vecinos de Ciudad Oculta). Estaba previsto que la escuela comenzara a funcionar en el ciclo lectivo del año 2000, pero hasta el momento de la sentencia no había empezado a construirse. El tribunal hizo lugar al amparo y ordenó





la construcción inmediata de la escuela. Tuvo en cuenta para resolver diferentes cuestiones introducidas por la demandada (validez de la norma, posibilidad fáctica de crear la escuela, etc.) pero no introduce la cuestión de la *igualdad como principio de no sometimiento* para resolver el caso. Si bien, no debemos dejar de aplaudir esta sentencia, creemos que el Tribunal dejó pasar una buena oportunidad -por lo menos, en el sentido del efecto bola de nieve apuntado arriba- para marcar pautas respecto del principio de igualdad como no sometimiento, pues no se trataba aquí de cualquier escuela, sino de una escuela que beneficiaría a niños y niñas provenientes de sectores marginados (grupo desaventajado) “que ingresan a temprana edad en el jardín de infantes y luego en la escuela primaria con grandes logros, pero se encuentran posteriormente sin posibilidad de inserción y desarrollo, no quedándole a la mayoría otra opción que la calle” (Cons. 3 *in fine*).

Posteriormente, el Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA N° 11, resolvió el caso de las denominadas “**Aulas Containers**”<sup>27</sup>, el 10 de julio del año 2006. En el caso, se alegaba la existencia de una situación de discriminación ya que la ubicación de dichas aulas se daba en mayor proporción en los barrios pobres de la CABA.<sup>28</sup> Al resolver, el tribunal argumentó sobre los problemas de seguridad y de discriminación que las “aulas” containers implican.<sup>29</sup> Creemos nuevamente que aquí se perdió otra oportunidad para desarrollar un concepto más amplio del principio de igualdad. Y esto, porque no sólo se afecta en este caso a la *igualdad como no discriminación*, ya que básicamente se está tratando de manera desigual a los niños que habitan zonas carenciadas con respecto a los niños que habitan sectores de mayor poder adquisitivo, sino que también hay una omisión de parte del Gobierno de la CABA. Mediante ese tratamiento diferenciado no sólo las condiciones en la que aprenden esos alumnos no son las adecuadas, sino que están muy lejos de lograr la *igualdad real de oportunidades* prevista en la CN y la Constitución local, traduciéndose en prácticas discriminatorias que mantienen a los grupos más pobres de la sociedad en una situación de desventaja en el acceso a la educación. En dichos sectores es donde el Estado debe tener mayor presencia y allí el derecho a la educación debe ser de calidad, ya que quizá es la única oportunidad que tienen esos niños de estudiar.<sup>30</sup>

Aquí vemos la insuficiencia de aplicación del mandato constitucional de la *igualdad real de oportunidades*, por lo menos en materia de derecho a la educación

## ¿Un paso en falso? El acuerdo entre las partes

En esta línea de casos sobre “acceso” a la educación se encuentra el resuelto por el Juzgado Nro. 3 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (en adelante, CAYT) de la CABA y luego confirmado por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA el 19 de marzo de 2008 el amparo “ACIJ c/ GCABA”. El caso es conocido como **Vacantes para el nivel inicial**.<sup>31</sup> La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) reclamaba que se ordene al Gobierno de la CABA cesar en su omisión de asegurar y garantizar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de 45 (cuarenta y cinco) días a 5 (cinco) años (garantizado por el art. 24 de la CCABA). Regularmente, desde el año 2002 miles de niños y niñas quedaban excluidos del sistema educativo inicial por falta de vacantes. En este caso se trata de un problema de igualdad. Quienes efectivamente se ven más perjudicados con la falta de vacantes son los niños provenientes de familias de bajos recursos, como se advierte en primera instancia,<sup>32</sup> ya que quien posee medios económicos puede asistir a una institución privada. Estos niños no sólo no acceden a la escuela en el nivel inicial sino que tampoco acceden al desayuno, almuerzo y merienda; atención y seguimiento médico y odontológico, entre otros beneficios que se brindan en las escuelas. En muchos casos, sus padres tampoco pueden mejorar su situación económica pues deben cuidar de sus hijos y no pueden salir a trabajar, o se ven obligados a dejar a los pequeños con terceros (algún hermano un poco más grande, abuelos, vecinos, conocidos, etc). En la sentencia de primera instancia es posible establecer dos ejes principales de trabajo que requieren mayor exploración por sentar las bases de un examen de igualdad como no sometimiento por la importancia que se le adjudica al análisis del contexto en reiteradas etapas de tramitación del expediente. Por un lado, se sostiene que a raíz de la vulneración del derecho al acceso a la educación básica se infringen otras normas constitucionales, en particular, las relacionadas con la igualdad real de oportunidades en el acceso a los derechos. “(...) la carencia de establecimientos de educación inicial en número suficiente para satisfacer la demanda educativa, *perjudica más a las familias de escasos recursos, que previsiblemente no contarán con los medios para enviar a sus niños a otro tipo de establecimientos pagos*”. Claramente aquí hay un análisis de la situación de hecho, la insuficiencia de escuelas de nivel inicial discrimina a los colectivos con menores recursos. Por otro lado, la noción de “*metaderechos*”, como concepto que indica que no se reclama el acceso a la educación de un niño o grupo de niños determinado, sino la “ausencia de políticas que permitan hacer efectivo ese derecho”; esto recuerda a las medidas de acción positiva del art. 75 inc. 23 que se alude en la misma sentencia. Cuando la Sala (I) CAyT



de la CABA resolvió el caso en la instancia de apelación, consideró que la falta de vacantes por la acción insuficiente del GCABA violaba diferentes derechos de los niños, principalmente el de acceso a una educación de calidad y ordenó diferentes medidas tendientes a paliar la situación de escasez de vacantes.<sup>33</sup> El caso llegó al Tribunal Superior de Justicia, que podía dictar sentencia definitiva, pero prefirió convocar a las partes para buscar una salida consensuada. En el 2011, el Gobierno de la Ciudad reconoció la legitimidad del reclamo judicial y se comprometió, mediante el acuerdo con la entidad demandante, a dar una solución a la falta de vacantes, que consistía en construcción de nuevas escuelas, elaborar planes adicionales para dar solución rápida a la falta de vacantes en el nivel inicial, reubicar a los alumnos y otorgar transporte escolar gratuito, etc.<sup>34</sup>

El caso “**Asociación Acceso Ya c/ GCABA**”<sup>35</sup> es muy similar. En la sentencia del 22 de diciembre del 2009 el juez de primera instancia hizo lugar a la demanda y ordenó diferentes acciones<sup>36</sup> a fin de que el GCABA cese en su omisión de adoptar las medidas positivas para cumplir con la accesibilidad al medio físico, a la adaptabilidad y supresión de las barreras arquitectónicas, para las personas menores de 21 años con discapacidad motriz o capacidad motriz restringida, que concurren a establecimientos escolares públicos y/o privados de la CABA. La falta de accesibilidad física a las escuelas impedía a miles de niños y niñas gozar del derecho a la educación. En este caso, uno de los argumentos que se tuvo en cuenta para la decisión, si bien no en forma extensa, fue el principio de *igualdad como no sometimiento*, al resolver a favor de acciones cuya ausencia afectaba a un grupo históricamente discriminado. La sentencia fue apelada y confirmada.<sup>37</sup> En julio del año 2012 el Ministro de Educación de la ciudad, Lic. Esteban Bullrich, firmó con Acceso Ya un compromiso de obras tendientes a garantizar el acceso a las escuelas de las personas con discapacidad motriz o movilidad reducida. La fecha límite para la finalización de las obras es marzo de 2015. Sin embargo, el acuerdo prevé un plan de ejecución de obras con vencimientos intermedios a fin de monitorear el efectivo cumplimiento del compromiso asumido.

Ambos casos, tienen en común que ha sido reconocida la situación de discriminación estructural que padecen ciertos grupos (por cuestiones socioeconómicas o por discapacidad motriz o movilidad reducida). Asimismo, ha sido reconocida la necesidad de que el Estado realice acciones positivas urgentes a favor de estos grupos. Sin embargo, cuando uno de los casos (Vacantes) llega al TSJ de la CABA no se dictó sentencia sobre el fondo sino que se llegó a un acuerdo entre las partes. Esto, puede ser visto como un “freno” ya que permite que los efectos directos de las sentencias se hayan diluido por la estrategia del Tribunal Superior de Justicia para no pronunciarse sobre el fondo del asunto y la ejecución de los remedios ordenados por las instancias inferiores. O por el contrario, puede ser visto como acelerador, al permitir que sean las mismas partes las que se pongan de acuerdo y determinen como lograr llevar a cabo la accesibilidad (por falta de vacantes). En el caso, Fundación Acceso Ya, también existió un acuerdo entre las partes, pero este se da en el marco de la ejecución de la sentencia. De esta manera, el GCABA ya conocía cuales eran sus obligaciones y que se encontraba en situación de incumplimiento. No sucede lo mismo en el caso Vacantes. Quizá, la existencia de una condena en términos judiciales ha marcado el distinto rumbo que ha existido en la ejecución de las sentencias/acuerdos entre las partes. En el caso Vacantes existe un fuerte incumplimiento de parte del GCABA con los plazos y obras estipuladas. No sucede lo mismo en el caso Fundación Acceso ya. En este último, si bien el GCABA no ha cumplido, en tiempo y forma, sí existe hasta la actualidad un avance casi total en lo que respecta a la accesibilidad parcial de las escuelas públicas. Si bien, la sentencia aún se encuentra en ejecución para lograr la adaptabilidad total de todas las escuelas públicas e insistir con las escuelas de gestión privada.<sup>38</sup>

Por el contrario, el acuerdo logrado en el caso “Vacantes” ha sido cumplido muy parcialmente.<sup>39</sup> La duda es si este incumplimiento tiene que ver con la falta de sentencia de fondo condenatoria por parte del TSJ o, en todo caso, se trata de la mala voluntad de la administración en garantizar el acceso al derecho a la educación.<sup>40</sup> Con todo este caso generó el efecto “bola de nieve”, empoderó a otros afectados para iniciaran acciones de amparo para exigir por vacantes para el nivel inicial y primario.<sup>41</sup>

## ¿Otra luz en el camino?

El 25 de marzo del 2010 se resolvió la acción de amparo colectiva presentada por la ACIJ contra el GCABA.<sup>42</sup> ACIJ, en representación de los niños y niñas de la Villa 31-31 Bis que asisten a escuelas de los niveles educativos inicial y primario y que concurren a establecimientos educativos alejados de su barrio (más de diez cuadras), reclamó que se brinde a estos niños y niñas **transporte escolar gratuito**. La dificultad de estos niños y niñas para acceder a la escuela se da por la lejanía de las escuelas (verificando el incumplimiento del Estado en lo que respecta a la construcción y sostenimiento de escuelas en los distintos barrios) sumada a la imposibilidad de las familias de pagar diariamente los costos de transporte.



En este caso, subyace a lo largo de toda la sentencia el principio de *igualdad como no sometimiento*. En este sentido sostuvo el Tribunal que “es insoslayable que el Estado no debe limitarse a la sola garantía de la educación gratuita sin más, pues de nada sirve su existencia en términos abstractos y genéricos si no se puede acceder a ella. Por lo tanto, su labor no termina con la promoción de establecimientos educativos gratuitos sino que debe complementarse en la práctica con el genuino aporte de herramientas de toda índole, desde material de estudio, manutención y transporte, para efectivizar la igualdad de oportunidades y acceso a la educación (...) (E)s indiscutible que el derecho a la educación de los niños que habitan las Villas 31 y 31 bis resultará un instrumento que coadyuve a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran y les auspice un mejor futuro. Esta oportunidad (...) se entronca con el propio principio medular del derecho a una vida digna, en igualdad de oportunidades y en pos de un mañana como hombres de bien que la sociedad tanto necesita”. Asimismo, surge de dicha sentencia que para la *igualdad real de oportunidades* no alcanza con adoptar soluciones temporales (como la circulación de los micros internos) para afrontar los problemas que padecen los habitantes de la Villa 31 y 31 bis “sino, también de revisar e impulsar las posibilidades de estos/as chicos/as de participar e inscribirse en el orden público para, entre otras cuestiones, apropiarse de los contenidos educativos que ofrecen las instituciones estatales y de la sociedad civil (...) en la promoción de procesos de escolarización en chicos y chicas en situación de calle [interesa] pensarlos como la construcción de recorridos educativos en los que puedan delinarse procesos formativos que fortalezcan posiciones participativas activas y críticas”.<sup>43</sup> De esta manera, se hace notar la “insuficiencia” de esta medida para garantizar el derecho a la educación. Es necesario tener en cuenta que la escuela no solo cumple un rol educativo en cuanto a las materias que allí se dictan sino que tiene una función de socialización.<sup>44</sup> Esto se profundiza en ciertos contextos donde además la escuela cumple o podría cumplir un fuerte rol de contención (por ejemplo, en cuanto a la alimentación, asistencia sanitaria, etc.). Es muy difícil que la escuela sea vista como algo positivo, que nos permite formarnos como personas, si lo vemos como un establecimiento (galpón) donde “nos llevan” por un cierto tiempo y luego se pierde todo contacto con ella.<sup>45</sup> Si bien, el objeto de la acción de amparo era otro (el transporte escolar), queda presente como esa medida es deficiente en ciertos contextos.

## A modo de conclusión

Inicié este trabajo sosteniendo que no es suficiente la mera enunciación constitucional y convencional de derechos para garantizar su goce efectivo. Para que este reconocimiento de derechos sea tal se requiere no sólo de una legislación que lo regule sino también de jueces y juezas que sean capaces de identificar las situaciones especiales en las que se encuentran ciertos grupos. Este rol de los tribunales de justicia es más fuerte aún (o debería serlo) en aquellos casos, como en la CABA, donde ni siquiera existe una normativa general que regule todo el sistema educativo de la jurisdicción.

Teniendo en cuenta dicha situación, las sentencias analizadas en este trabajo me permiten concluir que:

Los tribunales de la CABA receptaron, en forma lenta e incompleta el principio de igualdad como un argumento esencial que permite la resolución adecuada de este tipo casos.

La concepción de igualdad aún dominante es la de igualdad como no discriminación, cuya aplicación, si bien en algunos casos ha dado lugar a soluciones favorables, deja de lado la posibilidad de lograr soluciones más efectivas.

La igualdad como no-sometimiento no es aún la concepción dominante, por lo menos en la materia que nos compete, del concepto de *acciones positivas e igualdad real de oportunidades para goce efectivo del acceso al derecho a la educación básica*. La aplicación sistemática y continua de la concepción de igualdad como no-sometimiento es necesaria y urgente. El contexto de los casos que debería aflorar en los expedientes locales evidencia que las condiciones generadas por las acciones estatales son aún estructuralmente insuficiente y deficientes: existen niños que son reubicados en escuelas lejanas a su casa, existen altos niveles de superpoblación en las escuelas de los distritos escolares más carenciados (en contraste con los sectores con mayor poder adquisitivo), y, además, en esos sectores faltan escuelas de jornada completa.

Ahora bien, pese a esta falta de avance “radical” en el reconocimiento de la igualdad como no sometimiento, debemos preguntarnos ¿han contribuido las distintas sentencias que se han dictado respecto del derecho a la educación en la CABA? Como hemos dicho al analizar cada uno de los casos aplicando una concepción rigurosa de igualdad los jueces podrían haber decidido algo más. Sin embargo, ¿se lograría de esta manera un cambio radical? ¿Cumplirían los otros poderes con un mandato de este tipo? No conozco las respuestas a estas preguntas, pero las conjeturas dependen del lugar en que



nos paremos para evaluar los efectos de las sentencias. Las respuestas serían negativas si evaluamos los efectos directos a corto plazo, en términos transformadores.<sup>46</sup> Sin embargo, quizá sí deberíamos responder en forma positiva a la primera pregunta. Es claro que estas sentencias han tenido diferentes impactos: materiales inmediatos (construcción de escuelas; transporte escolar gratuito, la eliminación temporal de las aulas containers) pero también, y principalmente, han provocado consecuencias indirectas: efectos simbólicos.

No cuento con estudios sistemáticos sobre los efectos que han tenidos estas decisiones relativas al acceso a la educación en condiciones de igualdad estructural, sin embargo, es posible notar a) una mayor confianza de la ciudadanía en el rol del poder judicial al momento de garantizar una vacante, o asegurar condiciones edilicias, etc.; b) una mayor visibilidad del problema en los medios de comunicación; c) vínculos más fuertes entre los diferentes órganos y/ o sujetos que velan por el disfrute de un derecho más igualitario (Asesoría Tutelar, Defensoría Pública de la CABA; Defensor del Pueblo, ONGs, entre otros).<sup>47</sup>

De esta manera, si bien la jurisprudencia no ha sido radical en la aplicación de la concepción de igualdad como no sometimiento, los reclamos judiciales no han sido en vano en lo que respecta al derecho a la educación. Vuelve de nuevo aquí, el concepto de “constitucionalismo aspiracional”, que hemos trabajado anteriormente. Estas sentencias han producido un “efecto bola de nieve”. En este sentido, aun cuando todos los años al comienzo del ciclo lectivo miles de familias tienen que luchar para conseguir una vacante “adecuada”<sup>48</sup> para sus hijos/as, el avance se da en el “empoderamiento” que estos reclamos judiciales y sus soluciones han logrado. Hoy, las familias no se quedan en sus casas esperando la vacante sino que van en busca de ese lugar para sus niños/as. Lo reclaman, lo exigen. Cortan las calles, recurren a los medios de comunicación reclamando soluciones a los “políticos”, y también saben de la cercanía y el rol que han jugado otros órganos estatales en la protección de sus derechos. En este sentido, el rol principal que tienen el Defensor del Pueblo, los Defensores Públicos de la CABA, la Asesoría Tutelar y el Poder Judicial local puede verse en el aumento de denuncias y reclamos que se da año tras año.

## Bibliografía

ARANGO, R. (2014). Fundamentos del *ius constitutionale commune* en América Latina: democracia, derechos fundamentales y justicia constitucional. En A. v. Bogdandy, H. Fix-Fierro, & M. Morales Antoniazzi, *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el Diciembre de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3655/22.pdf>

BERGALLO, P. (2005). Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), (Paper 45). Recuperado el 9 de enero de 2015, de [http://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/45/](http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/45/)

BIANCHI, E., & GULLCO, H. (2001). “La cláusula de igualdad: hacia un escrutinio más exigente”, JA 2001 I 1241. *Jurisprudencia Argentina* (I), 1241.

CARDINAUX, N. [. (2012). Hacia la reconstrucción de un perfil de juez/a permeables a las demandas de identidad de género: el caso del contencioso administrativo tributario de la Ciudad de Buenos Aires. *Ambiente Jurídico*(14), 17-33. Recuperado el 9 de enero de 2015, de <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/ronconi-hacia-la-reconstruccion-de-un-perfil-de-jueza-permeables-a-las-demandas-de-identidad-de-genero.pdf>

CLÉRICO, L., & ALDAO, M. (Julio de 2011). Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como redistribución y como reconocimiento. *Revista Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, 157-198.

DUBET, F. (2011). *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

DURKHEIM, E. (1976). *Educación como socialización*. Salamanca: Ediciones Sigueme.

ETCHICHURY, H. (2013). *Igualdad desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución argentina*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

FRASER, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En F. N. A, *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata.



- GARAY, A. (1989-B). Derechos civiles de los extranjeros y presunción de inconstitucionalidad de las normas. *La Ley*, 931.
- GARCIA VILLEGAS, M. (2013). Constitucionalismo Aspiracional. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15(29), 77-97. Recuperado el Diciembre de 2014, de <http://institucional.us.es/araucaria/nro29/nro29.htm>
- GARGARELLA, R. (2008). Un papel renovado para la Corte Suprema. *Democracia e Interpretación Judicial de la Constitución*. En R. G. (coord.), *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*. Abeledo Perrot.
- NASSIF, R. (1980). *Teoría de la Educación. Problemática pedagógica contemporánea*. Buenos Aires: Cincel- Kapeluz.
- PUGA, M. (2013). *Litigio Estructural*. Tesis Doctoral defendida en la Facultad de Derecho de la UBA. Buenos Aires.
- RIVAS, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. CIPPEC.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, C., & RODRÍGUEZ FRANCO, D. (2010.). *Cortes y cambio social – Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Antropos.
- RUÍZ, G. (2012). *Educación, política y Estado : definiciones y propuestas jurídico-normativas de la política educacional*. Saarbrücken: Académica Española.
- SABA, R. (2012). (Des)Igualdad Estructural. En M. Alegre, & R. Gargarella, *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario* (2a. Edición ampliada ed., págs. 137-172). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- SADKER, M., & SADKER, D. (1994). *Failing at Fairness: How America's Schools Cheat Girls*. New York: Charles Scribners Sons, Macmillan Publishing Co.
- SCHUJMAN, G.; SIEDE, I. (2007). *Ciudadanía para armar*. Buenos Aires: Aique.
- SCIOSCIOLI, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal*. Buenos Aires: EUDEBA - Facultad de Derecho de la UBA.
- SIEGEL, R. (2004). Equality Talk: Antisubordination and Anticlassification Values in Constitutional Struggles Over Brown. *Harvard Law. Review*(117), 1470.
- TOMASEVSKY, K. (2004). *Indicadores del Derecho a la Educación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Mimeo.
- TREACY, G. (29 de Noviembre de 2006). *La utilización de categorías sospechosas como técnica para controlar la discriminación hacia los extranjeros*. *Jurisprudencia Argentina*, IV, 603.
- TREACY, G. (2013). El litigio de derecho público y la función judicial: observaciones acerca del control judicial de las políticas públicas. En E. J. Acuña, *Estudios de Derecho Público* (págs. 633-652). Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y CS. Sociales, UBA. Recuperado el 9 de enero de 2015, de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/005-edp-9-treacy.pdf>
- UNLanús. (2013). *Amicus Curiae ante la CSJN. Caso Ley de Medios*. Recuperado el 15 de febrero de 2014, de [http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos\\_humanos/amicus\\_unla.pdf](http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/amicus_unla.pdf)

## Informes

- (2008). *La discriminación educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CABA: ACIJ.
- (2013). *Falta de Vacantes en el nivel inicial de la CABA*. Buenos Aires: ACIJ.
- (2009). *Desigualdad en el acceso a la educación en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: ADC.
- (2008). *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- (2014). *Escuelas accesibles*. Buenos Aire: Fundación Acceso Ya.



## Notas

<sup>1</sup> Para ello basta con ver la precisión con la que delimita la obligación del estado local de garantizar en forma indelegable la educación desde los primeros 45 días de vida.

<sup>2</sup> Respecto del caso particular de la CABA pueden consultarse los distintos informes producidos por la Defensoría del Pueblo de la CABA disponibles en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/informeannual.php>

<sup>3</sup> El acceso a la educación comprende la obligación de eliminar todas las exclusiones basadas en los criterios discriminatorios actualmente prohibidos (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, entre otros) y la obligación identificar y erradicar los obstáculos que impiden el disfrute del derecho a la educación. (Tomasevsky, 2004: 14).

<sup>4</sup> Entendemos por Educación básica la comprendida en el “nivel inicial”, “primaria” y “secundaria”. Debe tenerse presente que en el ámbito local (CABA) la educación inicial debe estar garantizada desde los 45 días de vida (art. 24 Constitución de la CABA).

<sup>5</sup> Un ejemplo de una circunstancia razonable, sería la exigencia de haber completado la instrucción secundaria para quien quisiera cursar estudios universitarios o terciarios, ya que es “razonable” que se exija cierto nivel educativo para poder progresar en el nivel superior de educación. Distinto sería el caso de que se exigiera además, ser blanco o ser varón, porque esas condiciones no son relevantes para poder emprender un estudio universitario.

<sup>6</sup> En lo que refiere al tema educación, un importante caso resuelto por la Corte norteamericana es “Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954), referido a las escuelas separadas para blancos y negros. Al respecto, v. Siegel, 2004.

<sup>7</sup> “Calvo, y Pesini”, 321:194/201 (1998); “Gottschau” (8/8/2006); “Pérez Ortega, Laura Fernanda” (21/02/2013).

<sup>8</sup> “González de Delgado C. c. Universidad Nacional de Córdoba”, 323:2659 (CSJN, 19/09/2000). Volveremos sobre este fallo más adelante.

<sup>9</sup> “Repetto Inés”, 311:2272 (1988).

<sup>10</sup> “Reyes Aguilera, D. c. Estado Nacional”, CSJN, 4/12/2007.

<sup>11</sup> “Sisnero Mirta c. Taldelva SRL y otros s/ amparo”, CSJN, 20/05/2014.

<sup>12</sup> No retomamos en este trabajo la discusión sobre las implicancias de la igualdad de oportunidades. Al respecto v. Dubet, 2011.

<sup>13</sup> En este sentido, afirma García Villegas (2013: 88) que “las constituciones aspiracionales y la protección de derechos sociales que éstas suponen son un mecanismo importante para promover el cambio social, pero este mecanismo por sí solo es insuficiente. Para que la batalla legal pueda ser efectiva, debe ser parte de una estrategia política más amplia que apunte a la transformación social a través de la materialización de los derechos sociales. Esta estrategia implica la existencia de elementos contextuales diferentes al derecho, tales como un activo apoyo social y político al proyecto constitucional, en general, y al activismo judicial progresista en materia de derechos sociales, en particular, así como una cultura jurídica favorable a la protección de los derechos”.

<sup>14</sup> Reglamentar una ley o generar vacantes o medios de transporte para acceder a la escuela o becas, etc. Considero que el activismo judicial es esencial para lograr la efectividad de los derechos sociales, sin embargo, se ha discutido mucho sobre el alcance y límites que tiene ese rol de los jueces. Al respecto, v. Gargarella, 2008.

<sup>15</sup> Esto se vincula con los efectos que producen las sentencias (o que pueden producir) y que retomaremos al final del trabajo.

<sup>16</sup> Si bien este caso se refiere a la educación terciaria y no básica, lo incluimos en este trabajo porque ilustra un problema de acceso en el derecho a la educación desde la perspectiva de igualdad. Como veremos, en educación básica este tipo de casos sería bastante paradigmático.

<sup>17</sup> Adujeron que “optaron por el Colegio Monserrat ya que respondía a su ideario y a sus convicciones filosóficas, éticas y religiosas y a que su proyecto de enseñanza humanista orientada a varones era lo que mejor se adaptaba a la naturaleza y estructura de la personalidad de sus hijos. Su transformación en un establecimiento mixto importaría un cambio drástico de dicho proyecto y de la formación que otorga a sus alumnos, con perfil e identidad propios. Sostuvieron, además, que el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de enseñanza, que abarca elegir el tipo, modalidad e institución pedagógica en la que delegar el derecho natural que tienen con relación a sus hijos”.

<sup>18</sup> El propio Juez se pregunta qué pasaría con la alternativa de crear un colegio similar femenino. Sostiene que dicha alternativa resulta incompatible con la obligación impuesta en el inc. c del art. 10 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ya que en “la norma se establece claramente que los estados partes deben procurar “la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta”. De tal suerte, el aludido mandato no aparecería cumplido con la creación de un colegio similar (o aun de superior calidad en la enseñanza), también diferenciado por género y dedicado a alumnas mujeres”.

<sup>19</sup> En general, fueron derogadas las normas que como sólo garantizaban vacantes a varones o por el contrario ponían como condición de inscripción para acceso a algunos estudios universitarios el sexo.

<sup>20</sup> Existe discriminación directa cuando la norma explícitamente hace una distinción no justificada porque no existe una razón objetiva que permita justificar dicha distinción (de acuerdo al test que se aplique). En cambio la *discriminación indirecta implica un trato aparentemente neutral pero cuyas consecuencias son particularmente adversas para cierto grupo social, ya que tiene el efecto de excluir de manera desproporcionada a un grupo dada la situación de desventaja en que el mismo se encuentra*. En este sentido, sostuvo el juez Maqueda en el caso Reyes Aguilera (CSJN, 4/12/2007) que si bien la diferencia de trato entre nacionales y extranjeros no está prohibida, esto no releva al legislador de establecer requisitos razonables. En el caso, “la irrazonabilidad del plazo consignado importa en los hechos que la aplicación de tal norma se traduzca en una discriminación indirecta ya que por las consecuencias que irroga, en la práctica, el beneficio de la pensión por invalidez estaría vedado para los extranjeros con residencia acreditada en el territorio argentino” (cons. 15). Asimismo, la Corte IDH hizo aplicación de este argumento en el caso Artavia Murillo (Corte IDH, Caso Artavia Murillo y Otros (“Fecundación In Vitro”) Vs. Costa Rica, sentencia de 28 de noviembre de 2012.)

<sup>21</sup> En este sentido, sería interesante también analizar qué es lo que sucede en el proceso educativo (esto es en el derecho en la educación) respecto de los estereotipos que se transmiten hacia las mujeres y los hombres. Al respecto, v. Sadker & Sadker, 1994.

<sup>22</sup> Estoy trabajando sobre este punto en mi tesis de doctorado. Sin embargo, en principio, considero que la concepción de igualdad como no sometimiento es la que exige esta mayor actividad por parte de los jueces, aún cuando las partes no lo hayan solicitado al iniciar el reclamo judicial. Agradezco los comentarios y discusiones sobre el punto a G. Treacy.



<sup>23</sup> Sostiene Tomasevsky (2004a) que el derecho a la educación es un derecho multiplicador que, cuando está garantizado, aumenta el disfrute de todos los demás derechos, mientras que cuando se niega impide el disfrute de los otros derechos.

<sup>24</sup> Por lo demás, es probable que en los hechos el número de mujeres sea similar a lo de los varones o incluso superior (v. <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/325-anos-monserrat-humanismo-como-bandera>), sin embargo, los estereotipos discriminatorios se siguen dando en el proceso educativo. (ejemplo, en materia de educación sexual, rol de la mujer en la familia, etc.- tema que no trabajaremos en profundidad porque excede los objetivos de este trabajo-). Asimismo, en cuanto al acceso, es probable que el problema se traslade hoy a niños y niñas que padecen otro tipo de discriminación – situación socioeconómica, pertenencia a comunidades indígenas, entre otros; y que en los hechos no pueden acceder ya que estos colegios suelen establecer exigentes exámenes de ingresos. Los aspirantes suelen prepararse por más de un año en academias e institutos privados para pasar con éxito las pruebas. De esta manera, si bien todos pueden participar en el curso de ingreso, este no alcanza para compensar la desigualdad con las que llegan a la instancia de los exámenes de ingreso.

<sup>25</sup> Debido a que aún el cuidado de los niños, de los ancianos o de las personas enfermas recae en cabeza de las mujeres – por supuesto también debido a un estereotipo de género.

<sup>26</sup> En este sentido, se ha dicho que “más allá de los esfuerzos que se requieren para sostener la igualdad y la universalidad en el acceso a la educación, también resulta necesario impulsar procesos educativos que igualen los derechos de hombres y mujeres. En el sistema educativo, el problema no son las brechas de género en la participación, sino las brechas sociales implícitas y sus consecuencias diferenciales en la vida de los varones y las mujeres.” (Desafíos para la igualdad de género en la Argentina, PNUD, 2008: 37)

<sup>27</sup> Disponible en <http://www.acij.org.ar/>

<sup>28</sup> Aclaramos que en esta sentencia no sólo se aborda el tema relativo a las aulas containers sino que va más allá, y abarca cuestiones de seguridad edilicia que afectaban (y afectan) a gran cantidad de los establecimientos educativos correspondientes al GCABA. Este último punto, será dejado de lado, ya que el tribunal realiza un minucioso análisis de cada una de las escuelas con problemas edilicios y ordena diferentes medidas a fin de terminar con dicha situación. Asimismo, en muchas de dichas escuelas ya habían comenzado las obras de reparación.

<sup>29</sup> Lamentablemente, el problema aún continúa sin resolver y el GCABA pretende dar respuesta a la falta de vacantes mediante esta modalidad. Por ejemplo, en el Boletín Oficial del 14 de enero del 2014 el Gobierno de la Ciudad llamó a licitación “para la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de equipamientos modulares” con el objetivo de “incrementar las aulas existentes a efectos de cubrir las vacantes generadas para el inicio del ciclo lectivo 2014”. La instalación de estos contenedores generó un rechazo generalizado por parte de la comunidad educativa

<sup>30</sup> Me refiero particularmente a que quizá en sus casas, por diferentes causas, estos niños no puedan estudiar (porque tienen que trabajar, o no tienen acceso a libros, computadoras etc.). El problema vuelve a plantearse actualmente V, entre otras, las siguientes notas periodísticas: “Por-la-falta-vacantes-y-las-aulas-durlock-la-ciudad-debe-enfrentar-dos-causas-judiciales”, Infobae, 19/02/2014./ “Aulas durlock en Buenos Aires”, Miradas del Sur, 16/02/2014.

<sup>31</sup> <http://www.acij.org.ar/>

<sup>32</sup> Se establece en la sentencia bajo análisis que “el propio Gobierno de la Ciudad (...) reconoce que la población beneficiaria de los jardines maternales son las niñas o niños menores de 4 años pertenecientes a familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social residentes en la Ciudad de Buenos Aires”. Consid. 3.2.

<sup>33</sup> Entre ellas, a) presentar el detalle de las obras en ejecución (tanto del Ministerio de Educación como del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales), discriminadas por Distrito Escolar, debiendo precisar: dirección, nombre del establecimiento, cantidad de aulas previstas, cantidad de niñas y niños que podrá albergar cada establecimiento, estado de la obra y fecha de finalización. b) Presentar los proyectos de obras nuevas necesarias para satisfacer la demanda educativa correspondiente a niños y niñas de entre 45 (cuarenta y cinco) días y 5 (cinco) años, discriminados por Distrito Escolar. Deberán asimismo indicarse los plazos de ejecución de las obras, el cual no deberá exceder del ciclo lectivo 2010. c) Presentar en el tribunal antes de que finalice el presente ciclo lectivo (2007) un proyecto que especifique claramente las medidas que adoptará para asegurar que a partir de 2008 los niños de entre 45 (cuarenta y cinco) días y 5 (cinco) años puedan acceder a establecimientos de nivel inicial. Con ese fin deberá efectuar un seguimiento de la situación de los niños que -según los listados ya acompañados en autos- se encontraron en lista de espera durante el presente año, sin haber podido hallar un establecimiento educativo, debiendo informar la solución que adoptará en cada uno de esos casos. Ello, sin perjuicio de los nuevos inscriptos, a fin de asegurar la atención escolar de los niños de esas franjas etarias.

<sup>34</sup> El Acta Acuerdo está disponible en <http://acij.org.ar/blog/2011/02/10/acta-de-acuerdo-por-el-caso-vacantes/>

<sup>35</sup> Disponible en <http://www.accesoya.org.ar/>. En materia de acceso a la educación para personas con discapacidad es interesante notar que existe gran cantidad de sentencias que podemos catalogar como “litigio individual”: esto es donde se reclama por los problemas de un niño en particular en un establecimiento particular. Estas sentencias que en muchos casos son resueltas sin plantear la cuestión de la desigualdad estructural que padecen las personas con discapacidad (que no afecta a un solo niño o niña sino a todos/as los/las que están circunstancias parecidas) en su ejecución tienen efectos que exceden los individuales (por ejemplo, si se hace una rampa de acceso al edificio o se mejoran los baños, etc.) Al respecto v. Puga, 2013.

<sup>36</sup> En primer lugar se otorga un plazo para que el Gobierno de la CABA obtenga información sobre la situación edilicia de todos los establecimientos públicos y privados en cuanto a las condiciones de accesibilidad. Luego, en lo que respecta a los establecimientos públicos, deberá en un plazo de 120 días presentar un plan de obras para remediar las situaciones de inaccesibilidad. Respecto de los establecimientos privados deberá presentar un informe con las medidas de fiscalización y control adoptadas.

<sup>37</sup> Luego el GCBA interpone recurso de inconstitucionalidad, declarado inadmisibile el 28 de junio de 2011.

<sup>38</sup> Fundación Acceso Ya, 2014.

<sup>39</sup> (ACIJ, 2013). Esta distinta situación puede deberse, también, al menor costo económico que implica para el Gobierno de la CABA “adaptar” las escuelas con barreras arquitectónicas comparado con el costo económico de crear nuevos establecimientos educativos o mejorar los existentes (más infraestructura, más docentes, etc.)

<sup>40</sup> Este punto será ampliado y discutido en mi tesis de doctorado.

<sup>41</sup> V., por ejemplo, para el caso de las inscripciones del año 2014: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/mas-de-100-reclamos-judiciales-contra-las-inscripciones-online/>

<sup>42</sup> Disponible en <http://www.acij.org.ar/>



<sup>43</sup> Lamentablemente aún el problema sigue sin solución. Ver “Multa por no cumplir un fallo”, Página 12. 20/04/2010; “Ya hay lista de espera en la primera secundaria de una villa”, Clarín, 30/05/10. Asimismo, Informe “Falta de vacantes escolares en el nivel inicial de la Ciudad de Buenos Aires”, ACIJ, 2013.

<sup>44</sup> A lo largo de la historia se ha discutido arduamente respecto de cuál es el objetivo que ha tenido y tiene la educación. En este sentido encontraremos distintas teorías que han tratado de explicar los objetivos de la educación: socialización, reproductora de la cultura dominante, transformadora, como apuesta. Al respecto v. Durkheim, 1976; Nassif, 1980; Schujman & Siede, Isabelino, 2007.

<sup>45</sup> En el caso, se trataba de una lejanía de unas 20 cuadras. Quizá pueda ser un poco exagerado este argumento, pero no lo es cuando se detecta que esas 20 cuadras implican caminar en el barro (formado, en muchos casos, por aguas servidas), imposibilidad (por desconocimiento del lugar, miedo, falta de tiempo) tanto de padres como de docentes de acercarse a la escuela o al “barrio”

<sup>46</sup> Los argumentos estarían vinculados a la división de poderes, a la falta de representación del poder judicial para diseñar políticas públicas, la falta de presupuesto, entre otros (Etchichury, 2013).

<sup>47</sup> En general, estos efectos se hacen sentir con mayor fuerza en los meses de inicio del ciclo lectivo y se repiten, por lo menos en el ámbito de la CABA, año tras año. Al respecto v. <http://acij.org.ar/acij-en-los-medios/noticias-educacion/>.

<sup>48</sup> Me refiero a que sea ubicado/a en una escuela cercana a su domicilio, que las condiciones edilicias sean aptas, que haya maestros/as, etc.

## Datos del Autor

**Liliana M. Ronconi**

Abogada y Profesora para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas (UBA). Auxiliar docente de Elementos de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UBA. Becaria de doctorado CONICET. Investigadora adscripta al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “L. A. Gioja”, Facultad de Derecho, UBA. Agradezco los comentarios, críticas y sugerencias a Leticia Vita, Nancy Cardinaux, Laura Clérico, Guillermo Ruiz, Guillermo Treacy y Gustavo Beade.

lmronconi@gmail.com

**Fecha de recepción:** 19/01/2015

**Fecha de aceptación:** 18/03/2015







## La implementación del derecho a la educación en América Latina a través de los informes del Comité de los Derechos del Niño

*The implementation of the right to education in Latin America through the reports of the Committee of the Rights of the Child*

Paulí Dávila Balsera – Luis María Naya Garmendia – Jon Altuna Urdin

### Resumen

Los objetivos de la Educación Para Todos (EPT) no se pueden entender sin tener en cuenta las consecuencias implícitas que supone el disfrute del derecho a la educación. En los últimos tres decenios, este derecho fundamental ha conseguido que su desarrollo sea acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Para dar cuenta de este proceso centramos nuestra atención en la consideración de los niños como sujetos de derecho. En América Latina este proceso ha resultado trascendental, como lo demuestran los informes y observaciones que ha realizado el Comité de los Derechos del Niño sobre la implementación de la CDN. El objetivo de este artículo es analizar de qué manera los países de América Latina han implementado la CDN, sobre todo en relación con el derecho a la educación. Para ello hemos analizado la documentación generada por el Comité de los Derechos del Niño, a partir del esquema de las 4 Aes propuesto por Tomaševski, donde se aprecia claramente el nivel de compromiso adoptado por cada país. La conclusión principal es que los Estados se han comprometido más en facilitar y asegurar la escolarización que en los contenidos de la educación.

**Palabras clave:** derechos del niño, derechos humanos, derecho a la educación, América Latina, Naciones Unidas.

### Abstract

The Education for All (EFA) goals cannot be understood without taking into account the implicit consequences that the benefit of the right to education implies. In the last three decades, the development of this essential right was associated with the Convention on the Rights of the Child (CRC). To shed light on this process, we focus on paradigm change that considers children as subjects of rights. In Latin America this process has been significant, as shown in the reports and observations that the Committee on the Rights of the Child has done about the implementation of the CRC. The objective of this article is to analyse how the Convention has been implemented in Latin American countries, particularly as regards the right to education. For this purpose, we have analysed the documents that produced by the Committee on the Rights of the Child, using the 4-A scheme proposed by Tomaševski where the commitment level adopted by each country is evident. The main conclusion is that the States have committed much more to facilitate the access to school places than to the entire human rights approach of the right to education.

**Keywords:** children's rights, human rights, right to education, Latin America, United Nations.



## Introducción

La defensa de los derechos del niño se ha convertido en los últimos años en un tema clave para identificar los conflictos y las violaciones que se producen en el ámbito de los Derechos Humanos. Ante los problemas que plantean la globalización y las políticas neoconservadoras, el derecho a la educación se está viendo conculcado de manera que en lugar de fortalecer las obligaciones gubernamentales de los Estados, como figura en tantos pactos internacionales, muchos gobiernos están optando por políticas privatizadoras en el ámbito escolar (por ejemplo en Chile, Colombia, Guatemala). En este contexto, América Latina es un ejemplo más para comprender las consecuencias de estas políticas privatizadoras (CLADE, Open Society Foundations y Foro Nacional de Educación para Todos, 2012).

A lo largo de este artículo vamos a tratar de analizar el derecho a la educación en América Latina desde la perspectiva de los derechos de la infancia, ya que estos recogen los temas clave del derecho a la educación. Para ello vamos a servirnos del esquema de análisis de las cuatro “Aes” de Tomaševski (2005, 2006): Asequibilidad/Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad. La aplicación de este esquema para el estudio del derecho a la educación nos permite conjugar un conjunto de derechos cuya plasmación más efectiva se produce con la aprobación por parte de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989. De esta manera, este tratado internacional sirve de herramienta útil para analizar el derecho a la educación en toda su complejidad (Dávila y Naya, 2011).

Por otra parte, el estudio del derecho a la educación en América Latina debemos insertarlo en un marco más general de los derechos humanos para comprender los límites y posibilidades normativas en las que este derecho se manifiesta. Para comprender los límites en el marco legislativo internacional, debemos plantear que existe una diferencia entre los niveles en los que se producen los acuerdos gubernamentales en el campo del derecho internacional y los pactos o convenios internacionales en el marco de las Naciones Unidas. Este matiz debemos tenerlo en consideración, pues el nivel de obligaciones de cada uno de estos compromisos es diferente. Así, mientras la CDN o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) son acuerdos vinculantes producidos en el marco de las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Metas 2021 o la Educación Para Todos (EPT) no tienen este carácter vinculante y, en algunos casos, se transforman en meras declaraciones retóricas. Por lo tanto, las obligaciones con respecto al PIDESC suponen emitir informes al Comité de seguimiento del mismo. En este sentido los compromisos iniciales adoptados por los Estados en los Objetivos del Milenio (ODM), las Metas 2021, la EPT, etc. pueden ir variando sin que exista ningún sistema sancionador por su incumplimiento. Se trata de un conjunto de estrategias encaminadas a promover, en el campo de la educación, procesos que permitan eliminar el analfabetismo, el logro de la escolarización primaria o la promoción de la educación inicial. Por lo tanto, son objetivos que tienen sus propios límites en el tiempo.

Nuestro trabajo se centra en el estudio de las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño a los informes presentados por los Estados Partes. No obstante, queremos señalar que los otros acuerdos-marco citados (los ODM, las Metas 2021 y los objetivos de la EPT) tienen objetivos, metas y resultados diversos en la región. Así, por lo que se refiere al logro de los seis objetivos de la EPT podemos indicar que en 2014 tan sólo tres países (Bolivia, Paraguay y República Dominicana) van a quedar lejos de alcanzar la enseñanza primaria universal (UNESCO, 2014a).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por su parte, también tienen a la educación como un elemento importante en las agendas políticas internacionales. Así, dos de sus objetivos están directamente relacionados con la educación: el objetivo 2 es lograr para el 2015 que todos los niños y niñas del mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y el objetivo 3 plantea eliminar las desigualdades entre los géneros en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015. El logro de estos objetivos, a escala mundial, está teniendo serias dificultades, aunque en América Latina parte de ellos está en camino de lograrse.

A nivel regional, América Latina se ha embarcado en un ambicioso proyecto liderado por la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) denominado Metas 2021. En este proyecto tres de sus metas tienen relación directa con la educación: la meta 2, que plantea garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo; la meta 3, que pretende romper la brecha de desigualdades, optando por una educación no discriminatoria y, finalmente, la meta 4 cuyo objetivo es garantizar la educación intercultural bilingüe a las minorías étnicas y pueblos originarios (OEI, 2008). Como no podía ser de otra manera, los niveles de logro de estas metas varían entre los diversos países de la región.



El discurso que mantienen estos tres acuerdos son congruentes con los contenidos de la CDN, tal y como podemos observar en lo recogido en sus artículos 28 y 29, relativos al derecho a la educación y a los objetivos de la misma, aunque existen otros principios de este tratado que también tienen su reflejo en estos acuerdos, como son la no discriminación o la participación de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, no podemos olvidar dos cuestiones; la primera es que la CDN se fraguó en el decenio 1979-1989, siendo un gran avance en su momento pero, como se ha visto en los tres protocolos facultativos aprobados, no pudo alcanzar todas las posibilidades previsibles en un futuro cercano en el ámbito de los derechos de la infancia. La segunda cuestión es que la CDN es un tratado internacional sujeto a una lógica jurídica propia, mientras que los objetivos derivados tanto de la EPT, ODM o Metas 2021 son acuerdos internacionales tasados en el tiempo y con determinados objetivos – estos se van aplazando en el tiempo a la vista que las políticas públicas, la situación económica y las ayudas al desarrollo permitan implementarlos.

## **El nuevo paradigma de la infancia: la Convención sobre los Derechos del Niño en el marco de los derechos humanos.**

En el campo de los derechos humanos, la incorporación de la CDN al conjunto de tratados internacionales ha supuesto una nueva concepción de la infancia, pasando los niños, niñas y adolescentes a ser considerados como sujetos de derecho. El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la CDN, siendo el tratado internacional que más apoyo ha recibido a lo largo de la historia del derecho internacional – a la fecha (inicios del 2015) tan sólo los Estados Unidos de América no la ha ratificado (OACDH, 2007).

Como es conocido, la CDN venía precedida por otras declaraciones, convenciones y pactos sobre el reconocimiento de derechos civiles, económicos, sociales y culturales ampliamente conocidos dentro del derecho internacional sobre derechos humanos. Por otra parte, el hecho de que el reconocimiento de la CDN sea prácticamente universal, reforzando los derechos de la infancia, sustenta como instrumento jurídico una combinación única de virtudes al subrayar y defender la función de la familia en la vida de los niños y la obligación de los Estados en la defensa de los derechos de los niños (UNICEF, 1999).

En la elaboración de la CDN, UNICEF planteó su apoyo y capacidad de movilización, sobre todo a partir de 1987 al reconocer la convergencia entre “la revolución en pro de la supervivencia y el desarrollo del niño y el proceso a favor de los derechos del niño” (UNICEF, 1996: 64). Este organismo del Sistema de Naciones Unidas adoptó la CDN como “misión” para sus programas a partir de 1996.

En cuanto a su contenido, la CDN es un amplio tratado que recoge, en los primeros 41 artículos, los derechos humanos de todos los menores de 18 años que se deben respetar y proteger, y exige que estos derechos se apliquen a la luz de sus principios. La CDN establece claras obligaciones que deben cumplir los Estados Partes, además del deber de informar sobre la situación de los derechos del niño al Comité de los Derechos del Niño, con sede en Ginebra (Hodgkin y Newell, 2004).

La CDN tiene unos principios generales que han sido reconocidos por el Comité de los Derechos del Niño al afirmar que la “adopción de una perspectiva basada en los derechos del niño, mediante la acción del gobierno, del parlamento y de la judicatura es necesaria para la aplicación efectiva de toda la Convención, particularmente habida cuenta de los siguientes artículos [2, 3, 6 y 12] de la Convención, identificados por el Comité como principios generales” (Comité de los Derechos del Niño, 2003). Según los artículos señalados, estos principios generales son: la no discriminación, el interés superior del niño, la supervivencia y la participación.

El conjunto de derechos reconocidos conforman, a nuestro entender, una nueva visión de la infancia en la que se conjugan dos tradiciones. La primera, la tradición proteccionista, donde los niños/as son protegidos frente a cualquier situación de vulnerabilidad (Dávila y Naya, 2006) y la segunda, más reciente, la tradición unida al enfoque de derechos humanos en la que se defiende una mayor autonomía de los niños/as y se les hace sujeto de derechos civiles (Carmona, 2011; Garibo, 2004; Ochaita y Espinosa, 2004). Como sabemos la CDN es un compendio donde se reúnen los derechos civiles, económicos, sociales y culturales además de los derechos de asistencia y protección (Dávila y Naya, 2011).



## La CDN en América Latina.

Al igual que la mayoría de países occidentales, todos los países de América Latina firmaron y ratificaron el tratado en un periodo inmediatamente posterior a su aprobación en 1989. Además, hay que indicar que la mayoría de los países no hicieron reservas ni declaraciones a dicho tratado, lo cual muestra el amplio consenso mostrado por los países de la región. Esta cuestión ya se había puesto de manifiesto en las discusiones de los borradores que precedieron a la redacción definitiva del tratado (Detrick, 1992). Los Estados de América Latina han seguido, en la mayoría de los casos, el proceso de implementación de la CDN y han rendido sus informes ante el Comité de los Derechos del Niño en virtud de lo estipulado en dicho tratado. Esta situación legal muestra la disposición a incorporar los contenidos de la CDN en sus legislaciones nacionales, como se puede apreciar singularmente en la multitud de códigos de la niñez vigentes en América Latina (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2009) cuya correspondencia con la CDN no siempre es adecuada (Dávila y Naya, 2011).

En cumplimiento con lo señalado en el artículo 44 de la CDN, los Estados se comprometen a presentar al Comité informes periódicos sobre su aplicación (el primero a los dos años de su entrada en vigor, en el caso de los países de la Región 1992-1993 y, en lo sucesivo, cada cinco años). El propio Comité aprecia que la mayoría de países de América Latina entregaron sus informes más o menos dentro del plazo establecido, aunque existen algunos países que se han retrasado de manera llamativa (como Brasil, que entregó el primer informe con más de diez años de retraso). En otros casos, el retraso no ha sido tan importante, como ocurre con Cuba, Guatemala, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

No obstante, para llegar a la incorporación en las normativas nacionales de los contenidos de la CDN fue necesaria la modificación de la doctrina jurídica predominante en los años noventa en América Latina, por la que los niños eran vistos como meros objetos de “intervención estatal más que como verdaderos sujetos de derecho con derecho a determinados derechos y garantías” (García Méndez, 1998: 1). Asimismo, y siguiendo el compromiso con la CDN, UNICEF contribuyó a los programas sobre desarrollo bajo el enfoque de los Derechos Humanos, junto con otras ONGs y “se encontró comprometido con el desarrollo de políticas sociales que eran necesarias para cumplir con las normas mínimas establecidas por la Convención” (Gibbons, 2006: 326). Los programas llevados a cabo integran los principios de la CDN y contribuyeron a disminuir la exclusión social y a estimular a los Estados a establecer planes en los que se contemplaran los derechos económicos, sociales y culturales.

En este proceso de reformas legislativas, la aceptación de la CDN supuso una “ruptura” con el pasado, ya que su implementación incorporó una nueva concepción regida por la defensa de los derechos del niño en un contexto de renovación democrática. De esta manera, la CDN “impactó en América Latina en un momento en el que había una discusión importante sobre los alcances y potencialidades de las nuevas democracias latinoamericanas” (Beloff, 2008: 9). Esto supuso una renovación de la protección de los derechos de la niñez desde la perspectiva de los derechos humanos y, también un proceso de modernización del Estado que ya se venía produciendo en algunos países de la Región con respecto a la justicia penal de menores.

A partir de esta situación, se aprecia una mayor implicación del Estado en sus obligaciones y en la garantía de sus derechos fundamentales, adecuándolos a los tratados internacionales, tanto del sistema interamericano como internacional. Desde esta fecha, “ya nadie discute en América Latina que la protección de la niñez debe plantearse a partir de un enfoque de ciudadanía y de protección de los derechos humanos de niños y niñas” (Beloff, 2008: 11). También hay que tener presente el papel que juegan dos organismos de promoción de los derechos de la niñez: la Relatoría Especial de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. La primera se dedica a la especialización y profesionalización de la justicia de adolescentes, la explotación del niño y la niña en sus distintas formas y el impacto de los factores socioeconómicos sobre los derechos humanos de los niños y las niñas de la región. El segundo tiene encomendada la tarea de sistematizar documentos especializados (información sobre organismos gubernamentales y no gubernamentales, un banco de datos con instrumentos jurídicos por país, y datos sobre los nuevos proyectos en el campo de la infancia) y la ejecución de diversos programas (CEJIL, 2006).

## Las observaciones del Comité de los Derechos del Niño.

El Comité de los Derechos del Niño es, dentro del sistema de Naciones Unidas, el organismo encargado del seguimiento de la CDN. Desde 1991 ha emitido observaciones y recomendaciones después de haber analizado los informes que periódicamente



tienen que presentar los Estados Partes. Por lo tanto, se trata de una voz autorizada que conoce, de primera mano, la situación de la infancia en el mundo. El Comité, en el año 2015, está compuesto por 18 expertos independientes nombrados por la Asamblea General de Naciones Unidas, y que reúnen una serie de características particulares en relación con la defensa de los derechos humanos y con su formación como expertos en diversas áreas (Cardona, 2012; Ravetllat, 2006). El trabajo del Comité es complejo, pues debe examinar los informes de los Estados Partes sobre el desarrollo de los Derechos del Niño, así como los relativos a los protocolos facultativos y los informes alternativos de las diferentes Organizaciones No Gubernamentales. Sus reuniones se realizan en Ginebra, tres veces al año. Además, los miembros del Comité realizan sesiones técnicas internas previas a cada sesión, que suelen tener como resultado final la publicación de Observaciones Generales sobre la aplicación de determinados artículos de la CDN en las que el Comité interpreta su contenido. Este Comité ha sido objeto de crítica debido a que sus funciones se ciñen únicamente al seguimiento de la CDN, sin capacidad sancionadora.

Antes de proceder al análisis del derecho a la educación objeto de este trabajo, conviene tener presente una panorámica general de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de los informes finales del Comité. Esta panorámica recoge las recomendaciones a los informes presentados por los Estados Partes. El resultado del análisis puede resumirse en que se constata la existencia de cinco ámbitos de preocupación por parte del Comité: a) falta de armonización entre la legislación nacional y la CDN; b) preocupación por la indefinición de los principios generales de la CDN; c) persistencia de malos tratos, abusos y castigo corporal; d) abuso de la privación de libertad en la justicia juvenil; y e) escasa información sobre la CDN además de la falta formación de los profesionales (Dávila y Naya, 2011).

#### **a) Falta de armonización entre la legislación nacional y la CDN.**

Así, con respecto al primer ámbito de preocupación, sorprende que todos los países analizados por el Comité reciban observaciones relativas al cumplimiento de lo previsto en los códigos o leyes integrales de la infancia. Éstas se refieren bien a la lentitud de la puesta en marcha de instituciones previstas, como los defensores de los niños (Argentina y Bolivia), bien a la falta de coordinación entre los organismos dedicados a la infancia (Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay), o bien porque algunas leyes relativas a la infancia no se adecuan a la CDN (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Uruguay). En el caso del informe de Perú, presentado en 2006, se solicita la derogación de algunas leyes ya que son contrarias a la CDN.

#### **b) Preocupación por la indefinición de los principios generales de la CDN.**

Con respecto a los principios generales, el Comité constata que países como Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay no son especialmente sensibles al principio de interés superior del niño, demandando una mejor definición e implicación de los profesionales. Asimismo, el principio de no discriminación no se aplica en Costa Rica, con referencia a los niños indígenas. Cuando realiza estas observaciones, el Comité es especialmente cauteloso, utilizando una frase casi tópica que se repite en la mayoría de las observaciones a los países y que es la siguiente: “aunque el Comité acoge con satisfacción los avances registrados [...] recomienda...” No podemos olvidar que el Comité no tiene función sancionadora.

#### **c) Persistencia de malos tratos, abusos y castigo corporal.**

En relación a los malos tratos, abusos y castigo corporal, tanto en el ámbito escolar como familiar, el Comité se refiere a los casos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Uruguay y Venezuela – incluso reiteradamente como ocurre con Bolivia y Honduras. Se constata que, a pesar de la prohibición recogida en la legislación nacional, su aplicación no es efectiva.

#### **d) Abuso de la privación de libertad en la justicia juvenil.**

La justicia juvenil es otro ámbito de preocupación porque no se aplican con el rigor necesario las medidas “socioeducativas” previstas en los códigos y se opta por el internamiento o la privación de libertad, como ocurre en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú. El Comité insiste en que se realicen campañas de divulgación de los códigos o de la CDN y en que se forme a los profesionales en el ámbito de la infancia (Brasil, Ecuador, Honduras, y Uruguay).

A la vista de que ya son veinticinco los años transcurridos desde la aprobación de la CDN, se puede establecer un balance sobre lo que ha supuesto la implementación de dicho tratado en la Región. Este trabajo ha sido realizado por la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes (REDLAMYC, 2009) y establece tres ámbitos de análisis: 1) avances vinculados a la CDN; 2) retrocesos que afectan a los derechos del niño; y 3) principales problemas vinculados al cumplimiento de los derechos del niño. Los avances se mueven más en el ámbito de las reformas legislativas



y la retórica que ha acompañado estos años al discurso sobre los derechos de la niñez. Es decir, construcción de nuevos marcos conceptuales o cambios legislativos, presentación de informes, incorporación de los derechos del niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, etc. Siendo escasos, los retrocesos tienen su relevancia pues afectan a las dificultades de llevar a cabo los planes nacionales promovidos por los países, las reformas que, en la práctica, no se adecuan al enfoque de los derechos del niño, o a la criminalización de los sistemas de justicia juvenil. En cambio, la cuestión principal son los problemas relacionados con el cumplimiento de esos avances. Es decir, la persistencia de la desigualdad, la discriminación, la violencia contra la infancia, la migración, la falta de coordinación de las instituciones de atención a la infancia, la falta de datos oficiales, la insuficiencia de recursos, la aceptación del lenguaje de la CDN, pero escaso nivel de implementación de las observaciones del Comité, además de la escasa difusión de los informes de dicho Comité.

Se trata de un balance donde se constata la creencia generalizada de que los textos legales por sí solos tienen la fuerza de cambiar la situación de los derechos del niño. Al final, esta ambigüedad se resuelve con una retórica que, en pocos casos, tiene que ver con las prácticas y las políticas públicas. En este sentido, las reflexiones finales del estudio de REDLAMYC son concluyentes: hay que pasar del discurso a la acción, reforzando la capacidad movilizadora de los movimientos sociales de las diferentes infancias de América Latina y construir colectivamente una nueva agenda, donde se fortalezcan los sistemas de seguimiento y que la inversión pública esté en función del cumplimiento de la CDN. Finalmente, este informe recoge veintinueve recomendaciones que intentan paliar los problemas vinculados al incumplimiento de los derechos del niño en América Latina (REDLAMYC, 2009) y que afectan a un conjunto de medidas de diversos niveles para mejorar la situación de los derechos del niño en los países de la región.

## El derecho a la educación: perspectiva teórica y metodológica.

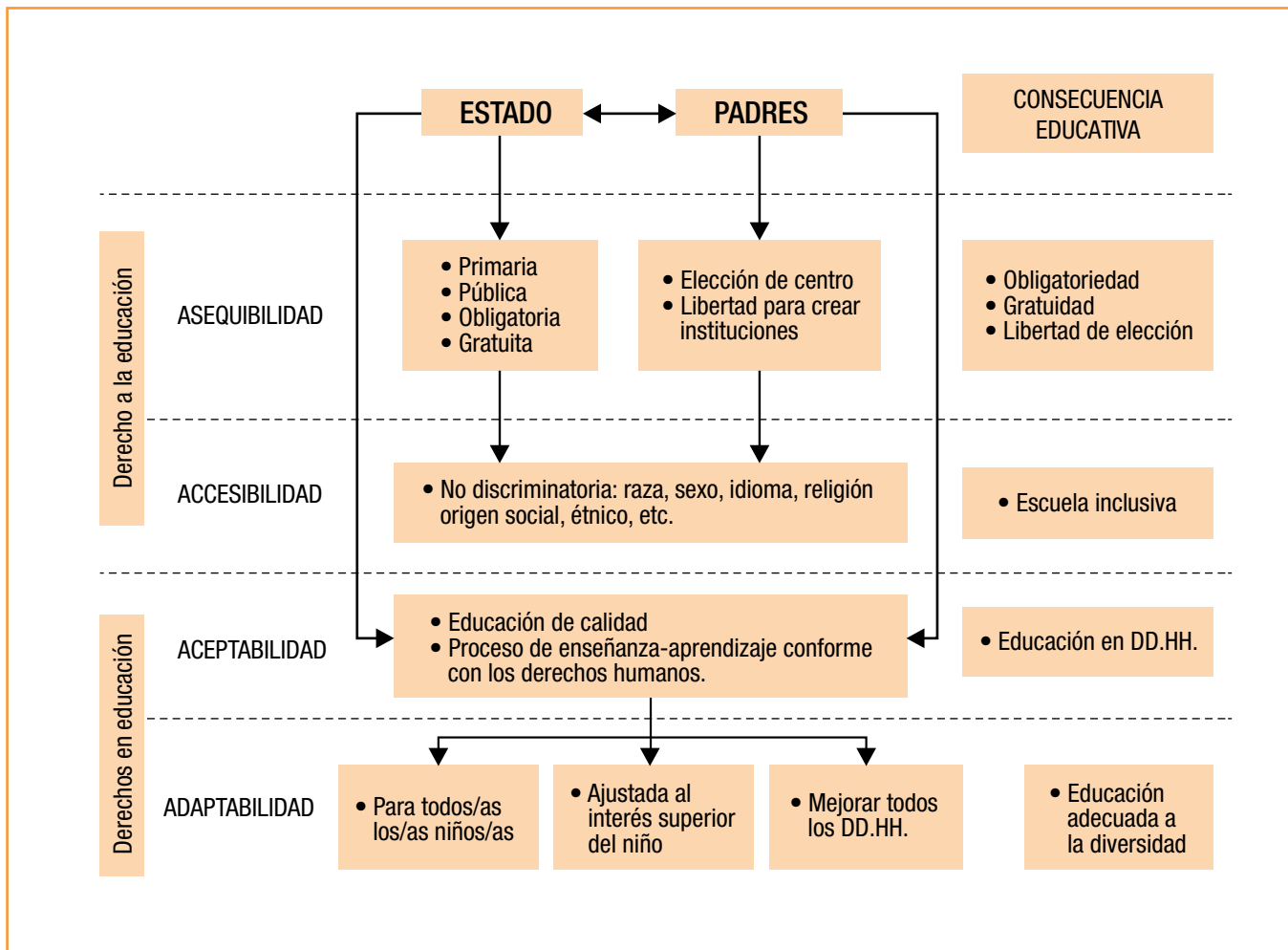
La CDN ha supuesto un avance de los derechos de los niños y niñas. Se trata de un instrumento jurídico internacional firmado por casi todos los países, en el que se plantean un conjunto de derechos civiles y libertades fundamentales, y otros derechos de protección social, cultural y económica. Visto desde la perspectiva de los derechos del niño, estos derechos suponen un nuevo paradigma al considerar al niño como sujeto de derecho y no como objeto de protección.

La CDN recoge también el derecho a la educación, que ya se había mencionado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el PIDESC de 1966, donde su artículo 13 es el paradigma de este derecho. El derecho a la educación se ha plasmado en una doble vertiente. Por una parte, plantea el reconocimiento de las obligaciones del Estado para que se cumpla la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza elemental o básica, posibilitando el acceso a otros niveles de enseñanza. Por otra parte, plantea la libertad de los padres para la elección de centro. Los artículos que explícitamente recogen este derecho son el 28 y el 29, aunque existe una lectura educativa de toda la CDN (Dávila y Naya, 2011). Al margen de este tratado, en la mayoría de los países de América Latina el derecho a la educación está reconocido en sus constituciones (UNESCO, 2014b) y, por lo tanto, lo que se recoge en la CDN debe complementarse con las propias leyes nacionales de educación.

Por otra parte, como hemos señalado anteriormente, nuestra aproximación teórica al análisis del derecho a la educación se ha realizado partiendo del esquema de las 4 Aes de Tomaševski (2005, 2006), que permite analizar los diversos indicadores que configuran el disfrute de este derecho. La utilidad de este esquema es evidente pues supone poner en marcha toda una serie de dispositivos que afectan a las obligaciones gubernamentales, a los padres (Asequibilidad/Disponibilidad), a las diferentes situaciones sociales y personales de los niños y niñas (Accesibilidad), a unos objetivos educativos que tengan presente el enfoque de los derechos humanos (Aceptabilidad) y que responda a la diversidad educativa de las aulas (Adaptabilidad). Es necesario, no obstante, distinguir entre el **derecho a la educación**, en los términos que normalmente está recogido en los instrumentos jurídicos internacionales y que goza de un amplio consenso por parte de la comunidad internacional, y los **derechos en educación**, que suponen un enfoque complementario donde se privilegian los derechos humanos y su adecuación a cada uno de los sujetos de la educación. En los apartados siguientes desarrollaremos tanto uno como otros.

En el gráfico 1 hemos recogido los aspectos relativos al derecho a la educación, tal y como cabe interpretarlo desde la CDN y el Pacto, incluyendo las consecuencias educativas que hemos analizado en el estudio de otros casos (Dávila y Naya, 2007, 2008, 2011).





Fuente/ Dávila y Naya, 2011, p. 145.

Desde el punto de vista metodológico, hemos establecido unas categorías de análisis de acuerdo con el contenido de los artículos 28 y 29 (derecho a la educación y objetivos de la educación) y hemos analizado todas las observaciones y recomendaciones que el Comité ha realizado a los países de la región en sus informes. Este diseño metodológico permite analizar y comparar la situación de los diferentes países de América Latina. Los informes conforman un corpus relevante, pues son la culminación del proceso siguiente: la presentación de los informes de los Estados Partes, los informes de las ONG de cada país y la sesión pública de cada uno de los países ante el Comité. Este es un proceso que obliga a los países que han ratificado la CDN a presentar informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño, según los artículos 43 y 44. Por lo tanto, es pertinente analizar dichos informes, pues permiten contrastar todas las informaciones previas.

Para poder comparar toda esta información hemos de considerar dos tipos de limitaciones que tiene todo el proceso seguido. La primera es el tipo de informes que redactan los diferentes países. En general, los países son autocomplacientes y poco proclives a reconocer la insuficiencia o escasa aplicación de la CDN, a pesar de que los informes se contrastan en una presentación pública con informaciones procedentes de diferentes fuentes. La segunda limitación es el propio Comité, compuesto en la actualidad por dieciocho expertos elegidos por la Asamblea de Naciones Unidas y cuyos itinerarios personales y preocupación por los derechos de la infancia no son coincidentes, al menos por lo que se refiere a la perspectiva educativa. A todo ello hay que sumar otras cuestiones como la acumulación de informes hasta fechas recientes, la falta de función sancionadora del propio Comité y el papel del UNICEF y las ONGs en todo este proceso, como se recoge en los artículos finales de la CDN (Artículos 43 y 44). Entre 1993 y 2013 todos los países de América Latina presentaron informes ante dicho Comité y, en líneas generales, han cumplido satisfactoriamente los requisitos normativos llegando algunos países a presentar hasta cuatro informes. Otros países, como Cuba, Uruguay o Venezuela, han presentado dos informes. El caso más llamativo es Brasil, que en un periodo tan largo de tiempo ha presentado un único informe. Nuestro análisis se ha centrado en los informes finales del Comité emitidos en el último lustro. Estos informes tienen una mejor elaboración y actualidad de sus datos, además de sistematizar las recomendaciones y hacer un seguimiento de las mismas por parte del Comité.



## El derecho a la educación en América Latina: una visión comparada.

Previamente a la presentación de los resultados de nuestro análisis, conviene recordar algunos indicadores estandarizados para contextualizar la información obtenida de los informes finales del Comité. Uno de los indicadores usuales para estudiar el derecho a la educación a escala internacional es el de inicio/fin de la obligatoriedad escolar. En la mayoría de los países de la región ésta se inicia a los 6 años para concluir a los 14-15; lo cual supone que la obligatoriedad escolar es de unos 9 años. La esperanza de vida escolar, por otro lado, nos muestra que la cantidad de años que un niño de 4 o 5 años puede esperar permanecer en el sistema educativo a lo largo de su vida es de unos 13 años, yendo más allá del periodo obligatorio. Asimismo, en la mayoría de los países estudiados, el porcentaje de matriculación en primaria es cercano al 100% de la población.

Con respecto a la financiación también existen indicadores que pueden ser orientativos de la inversión en educación, por ejemplo, la gratuidad y el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a educación. Aunque la gratuidad está reconocida en la mayoría de los países de la región, se dan casos en los que hay que pagar los libros de texto, el material escolar, las actividades extraescolares, manutención o el transporte (Tomaševski, 2004). El porcentaje del PIB destinado a la educación, por otro lado, fluctúa entre un 2,7% en Ecuador y un 12,9% en Cuba, siendo la media regional cercana a un 4%. Todo este conjunto de indicadores estadísticos, recogidos por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, son el telón de fondo en el cual deben insertarse las recomendaciones del Comité sobre el derecho a la educación (UNESCO, 2012).

### Asequibilidad: escuela para todos

La asequibilidad, cuya traducción más correcta al castellano sería disponibilidad, es uno de los elementos que más directamente está relacionado con las obligaciones del Estado. Tiene una doble vertiente, por un lado, como derecho civil y político implica que el gobierno debe garantizar el derecho de los padres a la elección de centro escolar y la libertad de establecerlos y dirigirlos. Por otro lado, como derecho social y económico, supone que los gobiernos deben asegurar que haya educación primaria gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas en edad escolar. Por lo tanto, todos estos aspectos suponen que el Estado debe garantizar la existencia de un sistema escolar y la libertad de elección de los padres.

Las recomendaciones del Comité se centran en aspectos más relacionados con la disponibilidad real que con aspectos legislativos. Para ello analiza aquellos casos en los cuales la obligatoriedad se ve mermada por diversas razones como son la deserción y el absentismo escolar, la privación del derecho a la educación, a la escasez de centros en zonas rurales, a la inadecuación entre la edad de finalización de la escolarización obligatoria y la edad mínima para poder iniciar la vida laboral (como ocurre, por ejemplo, en el caso de Perú, donde la edad mínima para el empleo son los 12 años y la educación obligatoria finaliza a los 18). Por lo que respecta al *abandono, deserción y absentismo escolar*, que está relacionado con el fracaso escolar y la disponibilidad de oferta, el Comité se ha referido a las altas tasas de abandono y deserción en primaria, entre otros en los casos de Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A modo de ejemplo, en el informe de 2010 el Comité recomienda a Argentina que “tome medidas para que los niños puedan completar su escolaridad” y en el informe de 2009 celebra que Bolivia haya creado el “Bono Juancito Pinto” que ha reducido el abandono escolar. Hay que tener en cuenta que una de las causas de la deserción es que los niños y niñas comienzan a trabajar, como observa el Comité en los casos de Honduras o Perú, entre otros. Otro hecho muy insistente es que esta elevada tasa de deserción se produce entre los niños y niñas indígenas, afrodescendientes y, como veremos seguidamente, entre la población residente en el campo.

El acceso a la escuela de la población infantil situada en zonas rurales es preocupante, pues en muchos casos impide el ejercicio de la obligatoriedad escolar, como ocurre en casi todos los Estados Partes con la excepción de Cuba. Además, esta situación tiene el agravante de que va acompañada de otras dos realidades discriminatorias que afectan, por una parte, a las niñas y, por otra, a los niños y niñas indígenas y a familias migrantes. Por lo tanto, donde más se aprecian las dificultades de acceso a la educación es en este tipo de disparidades, por lo que el Comité insiste en la necesidad de desglosar los datos estadísticos por zonas rurales y urbanas, etnia y sexo, como se le recomienda a Colombia.

Las referencias a la gratuidad son menos numerosas. En la mayoría de los casos, inciden en que se sobrecarga el presupuesto familiar con la compra de material escolar o de los libros de textos, cuando no de tasas escolares que afectan a las familias más pobres (Colombia), lo que el Comité denomina “gastos ocultos o indirectos en la enseñanza primaria” (Perú) o la necesi-





dad de realizar gastos de la enseñanza obligatoria no relacionados con la escolaridad (Panamá). Es de reseñar que el Comité recomienda tanto a México como a Guatemala tomar medidas eficaces para garantizar la educación gratuita en la práctica. En este sentido, en un análisis global de la situación de la educación en el mundo, Tomaševski (2004) ponía de relieve que la declaración de gratuidad no siempre se hacía efectiva debido a la existencia de muchos costos, directos e indirectos (compra de libros, comedores escolares, etc.).

Otro elemento muy importante para que el derecho a la educación pueda garantizarse es lo que se recoge en el artículo 4 de la CDN cuando dice que deben dedicarse a la infancia todos los recursos de los que dispongan. Por lo tanto, el Comité no cesa de aconsejar el aumento de la inversión en educación. En algunos casos reconoce los avances realizados. El más sobresaliente es el caso de Costa Rica que ha incorporado, en la reforma del artículo 78 de la Constitución Política en 2010, el aumento al 8% del porcentaje del PIB destinado a la educación. Esto contrasta con el gasto en educación del resto de países de la región, con la excepción de Cuba. En la misma línea se puede citar los casos de Nicaragua o Chile que han aumentado los recursos, aunque todavía resulten insuficientes. En sentido contrario, Colombia y Perú han disminuido los recursos destinados a la educación en sus presupuestos.

No todas las observaciones que realiza el Comité son negativas, ya que reconoce el acierto de los programas implementados por algunos países para disminuir el absentismo escolar o favorecer la asistencia a la escuela – así subraya el programa Bono Escolar de Panamá, los Maestros Comunitarios en Uruguay o el Bono Juancito Pinto en Bolivia. También celebra el logro de la matriculación universal que se produce en Uruguay y los evidentes progresos de Venezuela, país en el que la educación es una prioridad gubernamental.

En síntesis, el objetivo que supone la asequibilidad de lograr una escuela para todos todavía no es una realidad en el conjunto de los países de la región, a pesar de lo que digan las estadísticas. El elemento más sobresaliente es la gran disparidad existente entre los países y en el interior de cada uno de ellos. Al respecto, se puede establecer un perfil, donde ser niña, pertenecer a una minoría étnica y/o vivir en zona rural supone altas probabilidades de recibir una educación de mala calidad, cuando no de quedar alejado de la posibilidad de disponer de una plaza escolar. De manera se confirma el detestable principio de que los países pobres reciben una educación pobre.

No obstante, y a pesar de estas críticas, puede afirmarse que los últimos informes de seguimiento de la EPT han ido confirmando los progresos obtenidos en el último decenio en casi todos los países de América Latina, logrando casi alcanzar el objetivo de universalizar la enseñanza primaria. Para el 2015 estará escolarizado más de un 95% de la población en toda la región, con la excepción de Bolivia, República Dominicana y Paraguay, que van a quedar lejos de alcanzar dicha meta (UNESCO, 2014a). Asimismo, el número de graduados de primaria que han pasado a la secundaria también ha aumentado. También es destacar que la inversión en educación básica ha ido creciendo progresivamente en los últimos años.

## **Accesibilidad: escuela sin discriminación**

La accesibilidad hace referencia a uno de los principios clave de la CDN y de los derechos humanos y de la educación como es la no discriminación. Son muchos los tratados donde se fija la posición de los organismos internacionales contraria a todo tipo de discriminación. En general, la discriminación en la esfera educativa afecta sobre todo a las niñas, a los niños con discapacidad o a las minorías étnicas (Sieminski, 1997; Tomaševski, 2004 y Muñoz, 2006). La accesibilidad también se refiere a la posibilidad de cursar formación profesional o educación secundaria y otros niveles educativos que, en algunos casos, van a ser de pago.

En la mayoría de los casos, el Comité constata la carencia de una red adecuada de formación profesional (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú o Venezuela) o el escaso número de alumnos que continúan los estudios secundarios (República Dominicana, Ecuador o El Salvador). Entre las medidas favorables, el Comité destaca la introducción de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y de la preescolar en Argentina, y el aumento de la cobertura de la enseñanza secundaria en Bolivia. Estas observaciones se ven refrendadas por los datos estadísticos de los países de Centroamérica, que indican que la esperanza de vida escolar en estos países ronda los 11-12 años, mientras que en el resto de América Latina supera los 13 (UNESCO, 2014a).

Volviendo a la parte más importante del acceso a la educación, como es la no discriminación, tenemos que recordar que la CDN se refiere a dos casos que tienen repercusiones educativas. Por un lado, los derechos de los niños y niñas con discapa-



cidad relativos al disfrute de una vida plena y decente y el “acceso efectivo a la educación, la capacitación, [...] la preparación para el empleo” (artículo 23 de la CDN). Por otro lado, a la discriminación de niños de minorías o de pueblos indígenas, a quienes reconoce el derecho a “tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión, o a emplear su propio idioma” (artículo 30 de la CDN). Este planteamiento supone que el acceso debe poder realizarse sin discriminaciones y posibilitando una escuela inclusiva (Dávila, Naya y Lauzurika, 2010), como se aprecia cuando el Comité recomienda “sistemáticamente que se adopten todas las medidas necesarias para integrar a los niños con discapacidad en el sistema general de educación” (Hodgkin y Newell, 2004: 357).

En el estudio de esta cuestión, casi podríamos imaginarnos un “mapa de la discriminación” de los *niños y niñas con discapacidad* en América Latina. De manera que observamos que en casi todos los países existe un posicionamiento positivo en las legislaciones nacionales y donde prevalece el principio de no discriminación. No obstante, el Comité también constata que este reconocimiento legal, o bien no se extiende lo suficiente a los niños con discapacidad, o en la realidad existen discriminaciones patentes tanto en el acceso a las escuelas como por su no integración. Con diversos matices, el Comité se refiere a la situación de los niños con discapacidad en cada uno de los países, señalando de manera más negativa que positiva la situación en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estos matices se refieren al limitado acceso a la educación, a la ausencia de política integradora, al exceso de institucionalización, la falta de información o la falta de capacitación del profesorado. En sentido positivo, resalta los casos de Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. Este último país ha incluido el principio de la educación integradora en la Ley General de Educación del año 2006, que ha hecho que se duplique la matriculación de niños con discapacidad en las escuelas (Dávila y otros, 2010).

Con respecto a las *minorías o de pueblos indígenas*, y tal como señala el Comité, “podrían parecer superfluas las disposiciones del artículo 30. Sin embargo, la sobrecogedora evidencia de la discriminación grave y persistente que padecen grupos minoritarios o pueblos indígenas justifica que se afirmen sus derechos en un artículo aparte” (Hodgkin y Newell, 2004: 489). Es decir, al igual que ocurría con el caso anterior, la sola aplicación del principio de no discriminación evitaría esta especificación, que no obstante se hace necesaria para evitar situaciones de violación de los derechos reconocidos. Los motivos de discriminación son, en la mayoría de los casos, étnicos o lingüísticos, propios de las minorías existentes en los Estados Partes. Otro motivo de discriminación es la lengua, de manera que aquellos Estados que no tienen regulado el uso de la lengua minoritaria, o que lo violan de hecho, también reciben recomendaciones del Comité sugiriendo la enseñanza de las lenguas minorizadas (Hodgkin y Newell, 2004). Correlativo a todo ello, el Comité detecta carencias en la formación de maestros para atender a esas minorías lingüísticas, así como en la elaboración de material didáctico en dichas lenguas. En sentido positivo, reconoce los avances que se han dado en algunos países en los programas de educación intercultural bilingüe (Ecuador, Nicaragua y Panamá), aunque reconoce que en algunos lugares su alcance es limitado (Bolivia, Colombia y El Salvador) o necesita expansión (Chile). Por otra parte hay que tener en cuenta que la ausencia de estos programas está relacionada directamente con las tasas de deserción escolar que sufre este colectivo. Los países de América Latina suelen definir reformas que permitan mejorar el aprendizaje de los grupos desfavorecidos, sobre todo las minorías etnolingüísticas y los pobres. Aunque esas reformas estén centradas principalmente en la ampliación del acceso, comprenden también una adaptación de los programas de estudios y las prácticas pedagógicas a las necesidades de determinados grupos, como por ejemplo en el caso de Paraguay donde se elaboran materiales educativos en distintos idiomas (como también señala UNESCO, 2014a). Asimismo hay que reconocer que en la mayoría de los países se ha logrado la paridad entre sexos en la escuela primaria, con la excepción de la República Dominicana que está lejos de cubrir este objetivo (UNESCO, 2014a).

## **Aceptabilidad: escuelas de calidad y respetuosas con los derechos humanos**

La aceptabilidad se orienta hacia una educación de calidad y en consonancia con los derechos humanos, por ello tiene especial relevancia que los procesos de enseñanza-aprendizaje se adecuen a estos principios. Por una parte, los gobiernos deben establecer, controlar y exigir determinados estándares de calidad, independientemente de la red educativa en la que esté escolarizado el sujeto (UNESCO, 2014a). Asimismo, algunas de las cuestiones señaladas anteriormente, como son el uso de las lenguas propias en las escuelas por parte de las minorías, son derechos que suponen una mejor aceptabilidad educativa. La prohibición de los castigos corporales, el uso adecuado de programas educativos, libros de textos y métodos de enseñanza adecuados también son indicadores de la aceptabilidad en educación.



Hay que señalar que uno de los aspectos que ha sido objeto permanente de las observaciones del Comité es el relativo a la disciplina escolar que, obliga a los Estados Partes a tomar medidas “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (Artículo 19 de la CDN. El artículo 28.2 también recoge que “los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño”. Así, el Estado es responsable de la prevención de toda la violencia contra los niños, sea ésta infringida por funcionarios del Estado o por los padres, maestros u otras personas a cargo de su cuidado.

Por otra parte, el Comité ha subrayado que el castigo corporal en la familia, en las escuelas u otras instituciones o en el sistema penal, por leve que sea, es incompatible con la CDN (Hodgkin y Newell, 2004). El Comité señala que son necesarias tanto las medidas legislativas como las educativas para cambiar las actitudes y las prácticas en este campo. De esta manera, hay países en los que existe legislación que prohíbe todo tipo de violencia o maltrato contra los niños y niñas en diferentes ámbitos, como en Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. Esto no evita que en la realidad estos malos tratos ocurran en la sociedad, pues la mayoría de la población ve como razonable o aceptable la aplicación de cierta disciplina, donde están presentes los malos tratos tanto en la escuela como en la familia. En ese sentido, el Comité constata que en países como Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Guatemala, Paraguay, Chile y Colombia, los castigos corporales en el seno de la familia y en la escuela son práctica aceptada por la población. No parece que las disposiciones sean suficientes para cambiar comportamientos sociales y escolares que han tenido una larga tradición.

## **Adaptabilidad: educación para la diversidad**

La adaptabilidad es uno de los elementos que exige un mayor esfuerzo creativo para que, siguiendo el principio del interés superior del niño, las escuelas se adapten a los niños y no viceversa. Se trata de responder a la diversidad cultural, religiosa, lingüística, etc., lo que supone el respeto de los derechos de cada sujeto de la educación. Asimismo, se trata de responder también a todos aquellos niños que, por razones diversas, quedan olvidados y se convierten en excluidos e invisibles: refugiados, privados de libertad, trabajadores, etc. – colectivos que se ven privados del acceso al sistema escolar normalizado y a los que, por lo tanto, no se les reconocen sus derechos en educación. Por ello se exige que la adaptabilidad garantice la mejora de los derechos humanos a través de la educación. En este sentido, se demandan programas de educación en derechos humanos tanto a nivel mundial como en la práctica en cada escuela. En el caso de América Latina, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) realiza un estudio anual sobre la educación en derechos humanos en la región (IIDH, 2011).

Al Comité le preocupa la escasa presencia de los derechos humanos en la educación de los niños y niñas y especialmente en la formación de los profesionales de la educación, que es la mejor garantía del respeto a la diversidad en la educación. La mayoría de los Estados reciben recomendaciones parecidas, más o menos expresadas de la siguiente manera: “El Gobierno debería estudiar la posibilidad de incorporar la Convención en los planes de estudios escolares” en cualquiera de los niveles educativos. A modo de ejemplo, reconoce que Argentina ha incorporado esta Convención a la docencia universitaria pero no lo ha hecho a la enseñanza básica. La inclusión de la CDN en los planes de estudio no debe responder a la sola voluntad de dar una respuesta puntual al artículo 42, sino que significa que el conocimiento de los derechos se enmarca en un proceso continuo que incluye y afecta a las futuras generaciones de niños. También otros aspectos relevantes son los referidos a otros tipos de respeto de las minorías, que ya han sido tratados anteriormente.

Como se puede observar, hay una carencia clara con respecto al conocimiento de los derechos humanos y del niño en los programas escolares. El Comité, siendo consciente de esta situación, aconseja repetitivamente que no solamente se incluyan estos derechos en los programas, sino que los miembros de la Comunidad Educativa practiquen una educación basada en los derechos humanos. Lo mismo ocurre con otros objetivos relativos al respeto a los padres, a la identidad cultural, al idioma y valores morales, a los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya, pues “hay muchos países que promueven activamente el patriotismo, a expensas de inculcarles el respeto de diferentes culturas, en especial las culturas de los grupos minoritarios. Algunos países están preocupados porque ya no se enseña el respeto de los valores nacionales, por juzgarlos anticuados” (Hodgkin y Newell, 2004: 479). La idea que quiere transmitir el Comité es que todas las personas de todas las culturas merecen la misma valía y respeto, además de los países tienen que desarrollar políticas educativas encaminadas a una vida responsable en sociedad, a la igualdad de los sexos, a una educación por la paz y al respeto al medio ambiente. El objetivo, por lo tanto, es llegar a una educación que se adapte



a la diversidad de sujetos de derecho a la educación, donde “el requisito previo de que los chicos y las chicas se adapten a la escuela ‘normal’ se reemplaza adaptando la educación al derecho igual de cada uno a la educación y a iguales derechos de cada uno en la educación. La adaptación de la educación a cada uno sigue siendo un sueño. No hay país en el mundo que haya puesto en vigor garantías efectivas para todos los componentes de la educación basada en derechos y para todas las categorías en las que hemos parcelado la raza humana” (Tomaševski, 2004: 260). Horizonte posible si creemos que la educación debe encontrar ese lugar en el campo de los derechos de la infancia.

## Conclusiones

Desde la perspectiva del cumplimiento del derecho a la educación, y basándonos en la información facilitada por el Comité de los Derechos del Niño, América Latina ofrece una visión caleidoscópica y compleja donde el derecho a la educación está recogido en el plano legislativo. En los años que lleva de vigencia la CDN, la tendencia general ha sido implementar los contenidos de este tratado en sus legislaciones internas – se puede reconocer uno de los logros mayores de esta región al tomar como horizonte legislativo los principios de este tratado. A pesar de ello, existe un discurso retórico, que se plasma en la mayoría de los casos en la propia legislación y que contrasta con la realidad de los niños, niñas y adolescentes.

Pero en muchas ocasiones, el cumplimiento de los derechos humanos reclama condiciones democráticas y recursos económicos que faciliten su desarrollo. Existe poca inversión económica y poca tradición en la defensa de los derechos humanos, tanto en las instituciones de protección a la infancia como en el entramado administrativo de la aplicación del derecho a la educación.

Si analizamos la situación del derecho a la educación en América Latina podemos ver que, por ejemplo, existen indicadores suficientes para afirmar que hay una discutible asequibilidad, debido a la escasa inversión en educación. Es decir, a pesar del cumplimiento de la obligatoriedad escolar o de la gratuidad que en general están garantizados, el Comité denuncia ciertos déficits en cuestiones relativas al abandono escolar en sus diferentes formas, y que normalmente muestran un claro fracaso escolar. Por lo que respecta a la accesibilidad, ésta parece estar poco garantizada a pesar de su importancia, pues se constata la suma de recomendaciones y observaciones relativas a las diversas discriminaciones que sufren determinados grupos de población: niñas, habitantes de zonas rurales, pueblos originarios, minorías étnicas y lingüísticas o personas con discapacidad. Por lo tanto, el derecho a la educación, en toda su plenitud sufre déficits importantes tanto en la accesibilidad como en la asequibilidad. Las obligaciones gubernamentales no llegan a cubrir la oferta de las plazas escolares, y cuando lo hacen no pueden garantizar que los niños y niñas no sufran discriminaciones en el disfrute de sus derechos en el espacio escolar.

Con respecto a la aceptabilidad y adaptabilidad, los otros dos elementos que componen el esquema de análisis del derecho a la educación, puede afirmarse que existen situaciones sobre la práctica de formas de disciplina no compatibles con los derechos del niño que no garantizan que estas escuelas sean aceptables. Asimismo, en cuanto a la existencia de un currículum escolar que refleje y contenga los derechos humanos y del niño, el Comité ha criticado su escasa presencia, a pesar de su existencia. Finalmente, la adaptabilidad, parece mostrarse como un horizonte deseable, pero que tiene serias dificultades en ser alcanzado: todavía son los niños, niñas y adolescentes quienes tienen que adaptarse a la institución y no viceversa.

Desde la perspectiva que hemos estudiado el derecho a la educación en América Latina, puede apreciarse que los objetivos de la EPT se han ido logrando en aspectos que tienen que ver con la disponibilidad y, en menor medida, con la accesibilidad. En cambio, los derechos en educación son un campo en el cual existen lagunas, sobre todo porque todavía las instituciones y programas que se están desarrollando necesitan implementar un enfoque de derechos humanos de manera efectiva.



## Bibliografía

- BELOFF, M. (18 de febrero de 2008). Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina. Ciudad: Observatorio de Adolescentes y Jóvenes [Extraído el 10 de noviembre de 2014 de [http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Obs\\_Fortalezas-y-debilidades\\_-Mary-Beloff.pdf](http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Obs_Fortalezas-y-debilidades_-Mary-Beloff.pdf)].
- CARDONA, J. (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos. *Educatio Siglo XXI*, 30 (2), 47-68.
- CARMONA, M<sup>a</sup> R. (2011). La Convención sobre los Derechos del Niño: instrumento de progresividad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Madrid: Dykinson.
- CEJIL y Save the Children-Suecia. (2006). Construyendo los derechos del niño en las Américas. (2da. Ed.). Buenos Aires/Lima, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional/Save the Children Suecia, Programa Regional para América Latina y el Caribe. [Extraído el 14 de febrero de 2015 de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/27371.pdf>]
- CLADE, Open Society Foundations y Foro Nacional de Educación para Todos. (2012). Seminario: Privatización de la educación en América Latina y el Caribe. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación/Open Society Foundation, Privatization in Education Research Initiative/Foro Nacional de Educación para Todos [Extraído el 14 de febrero de 2015 de [http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/CLADE\\_Privatizacao\\_espanhol.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/CLADE_Privatizacao_espanhol.pdf)].
- CDN. (2003). Observación General n° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44. CRC/GC/2003/5. Ginebra: Comité de los Derechos del Niño.
- DÁVILA, P. y NAYA, L. M. (2006): La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional. *Encounter on Education*, 7, 71-93.
- DÁVILA, P. y NAYA, L.M. (2007). Education and the Rights of the Child in Europe. *Prospects*, 37(3), 357–367.
- DÁVILA, P. y NAYA, L.M. (2008). El derecho a la educación en Europa. Una lectura desde los derechos del niño. *Bordón*, 61(1), 61-75.
- DÁVILA, P. y NAYA, L.M. (Ed.) (2011). Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina. Buenos Aires: Granica.
- DÁVILA, P., NAYA, L.M. y LAUZURIKA, A. (2010). Las personas con discapacidad, el derecho a la educación y la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina. *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 4(2), 97-117.
- DETRICK, S. (ed.) (1992). *The United Nations Convention on the Rights of the Child*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1998). Child Rights in Latin America: From 'Irregular Situation' to Full Protection. *Ensayo Innocenti*, 8 [Extraído el 14 de febrero de 2015 de <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/essay8.pdf>].
- GARIBO, A. P. (2004). Los derechos de los niños: Una fundamentación. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GIBBONS, E. D. (2006). La Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. En Yamin, A. Ely (eds.), *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. Del invento a la herramienta (pp. 321-340). México/Otawa: Plaza y Valdés/IDRC International Development Research Centre.
- HODGKIN, R. y NEWELL, P. (2004). *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: UNICEF.
- IIDH (2011). X Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2009). *El Derecho del Bienestar Familiar*. Bogotá: Avance Jurídico Casa Editorial.
- MUÑOZ, V. (2006). El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación (E/CN.4/2006/45). Comisión de derechos humanos 62º período de sesiones. Ginebra: Naciones Unidas.



OACDH. (2007). Comité de los Derechos del Niño. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [Extraído el 8 de noviembre de 2014 de <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/> ]

OCHAÍTA, E. Y ESPINOSA, M<sup>a</sup> A. (2004). Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes. Necesidades y derechos de la infancia y la adolescencia en el marco de la Convención de Naciones Unidas. Madrid: Mac Graw-Hill-UNICEF.

OEI (2008). Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid: Organización de los Estados Iberoamericanos.

RAVETLLAT, I. (2006). El Comité de los Derechos del Niño. En Ravetllat I. y Vilagrasa, C. (eds.), El desarrollo de la Convención sobre los derechos del niño en España (pp. 47-62), Barcelona: Bosch.

REDLAMYC y Save the Children-Suecia. (2009). Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación. Montevideo: REDLAMYC/ Save the Children-Suecia. [Extraído el 16 de febrero de 2015]

SIEMINSKI, G. (1997). Los Derechos de las Minorías a la Educación. Las recomendaciones de La Haya. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3. Ginebra: Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Grupo de Trabajo sobre las Minorías, Tercer período de sesiones.

TOMAŠEVSKI, K. (2004). El asalto a la educación. Madrid: Intermon Oxfam.

TOMAŠEVSKI, K. (2005). El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable. En Naya, L.M. (ed.), La educación, un derecho humano (pp. 63-90). Donostia: Erein.

TOMAŠEVSKI, K. (2006). Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

UNESCO (2010). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Panorámica Regional: América Latina y el Caribe. París: UNESCO.

UNESCO (2012). Compendio Mundial de la Educación, 2012. Oportunidades perdidas: el impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO.

UNESCO (2014a). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2013/14. París: UNESCO.

UNESCO (2014b). Base de datos sobre el derecho a la educación de la UNESCO. París: UNESCO [Extraído el 10 de noviembre de <http://www.unesco.org/education/edurights/index.php?action=home> &lng=es“&HYPERLINK “<http://www.unesco.org/education/edurights/index.php?action=home&lng=es>“]

UNICEF (1996): “Cincuenta años en pro de la infancia”. En Estado mundial de la Infancia 1996. Ginebra: UNICEF.

UNICEF (1999): La Convención sobre los Derechos del Niño. 10º Aniversario. Ginebra: UNICEF.



## Datos de los autores

### Paulí Dávila Balsera

Catedrático de Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Su línea de investigación está centrada en la historia de la educación en el País Vasco sobre la cual ha publicado diversos libros y artículos científicos relativos a la formación profesional, a los procesos de alfabetización, la política educativa, el magisterio, el currículum vasco, etc. En los últimos años ha dedicado su atención al estudio de los derechos de los niños y niñas desde la perspectiva histórica y comparada, resaltando el valor educativo de dichos derechos. Investigador principal del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 603-13.

pauli.davila@ehu.es

### Luis M. Naya Garmendia

Profesor titular del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, donde imparte Educación Comparada. Ha sido secretario de la Sociedad Española de Educación Comparada de 2002 a 2006 y presidente del X Congreso Nacional de Educación Comparada. Coordinador de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad”. Miembro del Grupo Garaian. Ha publicado y coordinado diversos libros y artículos, entre los que destacan “La Educación y los Derechos Humanos”, “El Derecho a la Educación en un mundo globalizado”.

luisma.naya@ehu.es

### Jon Altuna Urdin

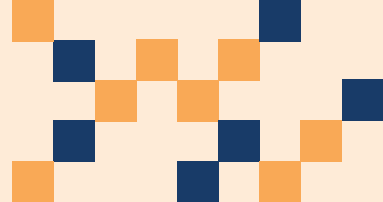
Doctor en Psicopedagogía por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, trabaja con dedicación a tiempo completo en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Posee una trayectoria investigadora en el ámbito de la educación primaria y secundaria. Cuenta con publicaciones sobre la socialización de los menores y ha ejercido funciones investigadoras dentro del grupo Garaian que estudia la historia de la educación en el País Vasco.

jon.altuna@ehu.es

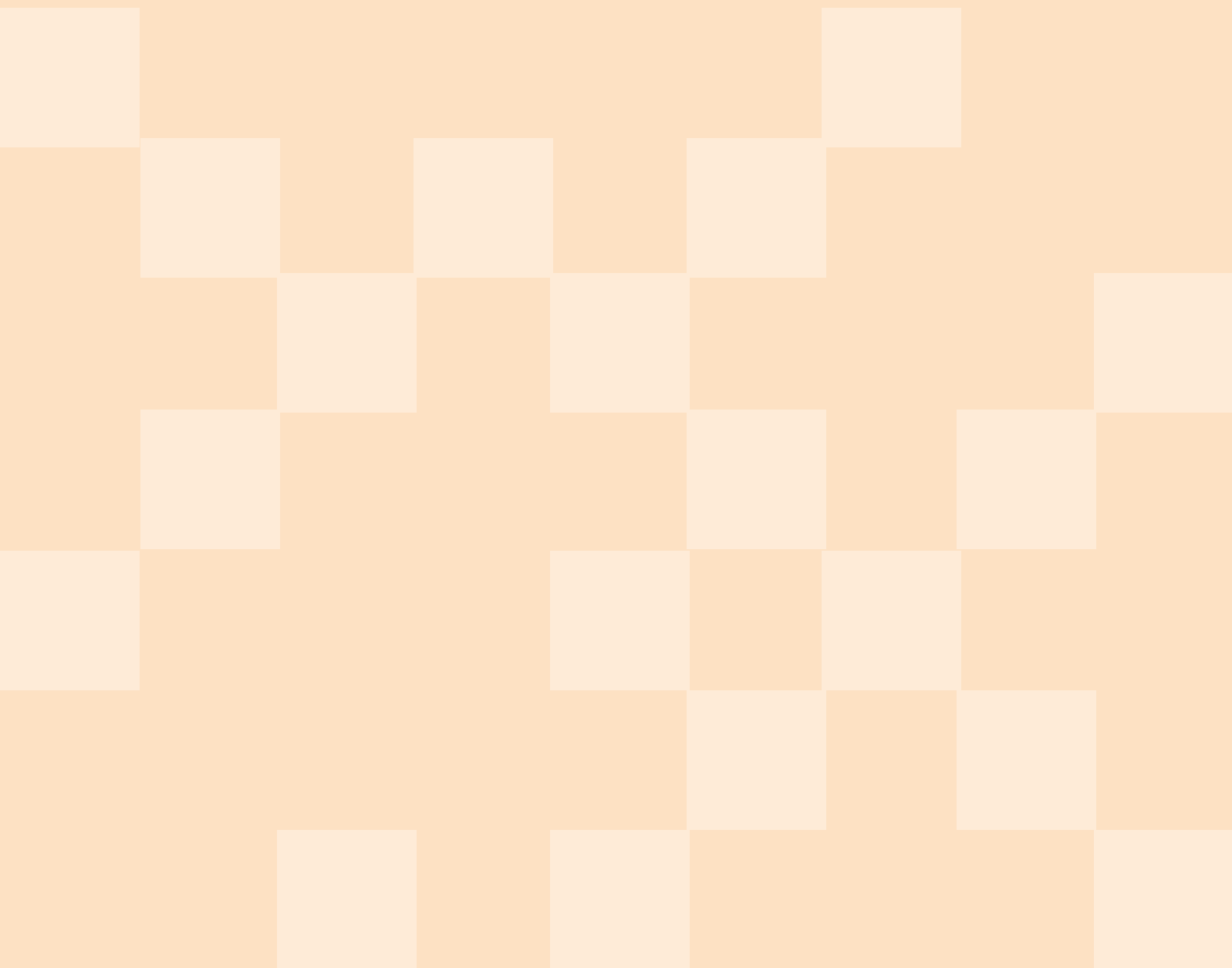
**Fecha de recepción:** 13/11/2014

**Fecha de aceptación:** 12/03/2015





Reseñas







Manuela Graciela González y María Gabriela Marano (Coord.)  
(2014) *La formación de abogados y abogadas. Nuevas Configuraciones.*

*La Plata: ICJ-FCJyS-UNLP. ISBN 978-987-334496-1; 282 páginas.*

Jesica Montenegro / Universidad Nacional de La Plata

Los capítulos que integran el libro *Las nuevas configuraciones del campo de la formación del abogado en la Argentina*, compilado por Manuela G. González y M. Gabriela Marano, sintetizan la tarea llevada adelante por los integrantes de un proyecto de investigación que se ejecutó en el Instituto de Cultura Jurídica (ICJ) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJyS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (2009-2012) dentro del sistema de incentivos al docente investigador.

Es necesario destacar que, si bien la obra remite a las investigaciones llevadas a cabo por el equipo, encontramos en ella algo más que una reseña de esos trabajos. En toda la producción, se discuten distintos aspectos de la formación que reciben actualmente los abogados, en el nivel de grado y de postgrado, y se plantean nuevos interrogantes sobre las características de esa formación y sus implicaciones para la práctica profesional. El interrogante crucial de esta investigación refiere a identificar cuáles son las “marcas” que deja la formación, cuáles los perfiles, las capacidades, las expectativas y las falencias. De esta manera, se problematiza acerca de las políticas y las prácticas de formación del abogado/a, con el objeto de construir herramientas que posibiliten abordar desde una nueva visión, el actual perfil profesional del abogado/a.

La obra completa se despliega en diez capítulos y se encuentra organizada en función de tres ejes ordenadores: a) Los discursos sobre el derecho y el perfil del abogado/a (capítulos 1 a 3); b) La formación del abogado/a en grado, posgrado. La invisibilización del género (capítulos 4 a 8) y c) Las prácticas profesionales alternativas y la acción política del derecho (capítulos 9 y 10).

El primer capítulo de autoría de Nancy Cardinaux se denomina “Los nuevos abogados/as platenses: los relatos de las ceremonias de colación de grados”. La autora propone dilucidar las representaciones que los profesores y egresados de la FCJyS de la UNLP han transmitido durante las ceremonias de colación de grados de esta institución. A través de la técnica de análisis de discursos, se reconstruyen los ejes de los relatos destacando los puntos en común y las divergencias con respecto a las funciones que la Facultad cumple, así como a las expectativas de ejercicio profesional que se abren a los futuros abogados/as. El análisis realizado deja entrever las representaciones institucionales acerca del tipo de abogado que la Facultad forma y del que se considera que debe formar así como de las funciones que está llamado a cumplir el egresado en ese “afuera” que queda unido al “adentro” en el rito de pasaje.

El segundo capítulo escrito por Cecilia Carrera se titula “¿Cómo dar cuenta de procesos de formación universitaria? Primeras notas para la comparación de los procesos de formación de abogados/as y sociólogos/as en la UNLP”. En este capítulo, la autora ensaya algunas posibles comparaciones entre los procesos de formación universitaria de sociólogos/as y abogados/as en la UNLP. En este trabajo, desarrolla líneas comparativas que se centran principalmente en aspectos conceptuales que funcionan como punto de vinculación entre ambos procesos de formación y marcan las características más sobresalientes de la formación en una y otra carrera: las prácticas, discursos y disputas que en cada carrera se construyen en relación a cómo se conciben la sociología y el derecho y, en estrecha relación, las disputas para la definición del rol que abogados/as y sociólogos/as juegan y deberían jugar en nuestra sociedad.



El tercer capítulo, a cargo de Cristian Furfaro, lleva por título “La Extensión Universitaria en las Facultades de Derecho. Categorías para el análisis de presencias y ausencias”. Desde una perspectiva crítica de extensión universitaria, el autor construye categorías de análisis que permiten reflexionar sobre las concepciones teórico-metodológicas que subyacen a la actividad extensionista de las Facultades de Derecho. Este recorrido toma forma a partir de la reconstrucción de una breve historia sobre la extensión universitaria argentina y latinoamericana, relato que permite identificar algunos tipos de extensión universitaria y concepciones extensionistas que proponen diversas direcciones en la construcción y circulación del conocimiento. Luego, partiendo de una concepción comunicacional de la extensión universitaria, propone categorías para el análisis de los modos en que las Facultades de Derecho se vinculan con las comunidades no universitarias, al producir y reproducir extensión universitaria.

El cuarto capítulo, por Mauro Cristeche, se titula “Crítica de la enseñanza del derecho. El caso del curso de ingreso de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP”. El trabajo ofrece un análisis sobre la propuesta de la enseñanza del derecho y la orientación político-ideológica del Curso de Adaptación Universitaria (CAU) que corresponde al curso de ingreso de la FCJyS de la UNLP. La hipótesis que desarrolla el autor es que el perfil dominante de abogados/as que produce la Facultad de Derecho se expresa también en el período inicial de la carrera. De este modo, el análisis crítico realizado del CAU permite detectar características de la enseñanza del derecho dirigidas a la producción de un determinado perfil profesional.

El quinto capítulo a cargo de Florencia Burdeos y Natalia Pagotto es el resultado de un estudio sobre el proceso de formación universitaria en la materia “Derecho de Familia y/o Sucesiones” en diferentes facultades de las universidades públicas ubicadas en la provincia de Buenos Aires, a través del análisis de los planes de estudio y los programas de la materia específica. Asimismo, analizan la formación universitaria en Derecho de Familia y/o Sucesiones en la FCJyS de la UNLP, desde la mirada de sus distintas cátedras, comisiones y métodos de enseñanza y realizan una comparación con los programas de las otras carreras. Finalmente, aportan una comparación de los métodos de enseñanza propuestos en los programas de la materia en las distintas carreras y ofrecen una valoración acerca de cuál se considera el más adecuado para la formación en la asignatura. De esta manera, sostienen que la utilización del “método de casos” es la mejor herramienta para generar un cambio en la formación del abogado a fin de encarar autónomamente el razonamiento crítico necesario para resolver problemas sobre la base de un material jurídico cambiante.

El sexto capítulo, escrito por Natalia Zudaire se denomina “El proceso de formación del abogado/a y el desafío del abordaje interdisciplinario en el campo de la infancia”. Este trabajo indaga el proceso de formación del abogado/a de la FCJyS de la UNLP, con el objeto de examinar la existencia de espacios curriculares referidos a niñez y adolescencia, desde la perspectiva de protección integral. En este estudio se realiza un análisis exploratorio curricular que problematiza cómo se construye este nuevo espacio de saber de modo formal o informal en el ámbito educativo. Se toma el término “interdisciplina” como dimensión principal de análisis, para describir y analizar cómo se construye el derecho de la infancia y su relación con las normas vigentes de promoción y protección de la niñez y adolescencia.

El séptimo capítulo del libro, cuyos autores son Manuela G. González, M. Gabriela Marano y Matías Causa, se titula “La expansión de los postgrados en el área de educación jurídica”. Los/as autores exponen los resultados del proceso de reflexión e indagación sobre la configuración que adquiere el postgrado en el ámbito de la educación jurídica universitaria, tomando como caso de análisis la FCJyS de la UNLP. Este trabajo describe e interpreta cómo han crecido los posgrados en la FCJyS, preguntándose por las lógicas que imperan en dicho crecimiento y la problematización de los aspectos que hacen a su gestión. Así, el análisis se centró en comprender las lógicas y los procesos políticos académicos, institucionales, incorporando el rol de los/as actores y las pugnas que han tenido importancia en la creación, política y gestión de posgrado de esa Facultad.

El octavo capítulo se titula “Las mujeres en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales”, con autoría de Karina Andriola y Daniela Goga. Ellas indagan la presencia de las mujeres en términos cuantitativos en el mundo tradicional e históricamente masculino del Derecho en la FCJyS de la UNLP. El trabajo muestra la división de roles en la Facultad como un ámbito público y cuál es su correlación con la división social, familiar y privada del trabajo. En el relevo realizado se visualiza la situación y el lugar que ocupa la mujer en los diversos claustros que componen el gobierno universitario. Asimismo, se cruzaron los datos correspondientes a diferenciación por claustro con las funciones que tiene la universidad: la investigación, la docencia y la extensión.

El noveno capítulo se titula “Límites y posibilidades de la teoría crítica en el uso y la enseñanza del derecho” y son sus autores Camila Blanco, Pablo Ciochini y Francisco Vértiz, quienes revisan las principales expresiones de la teoría crítica jurídica



y su proyección en la enseñanza de derecho. El trabajo plantea la existencia de distintas perspectivas o enfoques críticos para pensar el fenómeno jurídico tanto desde un punto de vista teórico, como desde un punto de vista práctico. Asimismo, reflexionan sobre dos aspectos: los límites en cuanto al uso/utilización del derecho de una manera crítica y acerca de las formas en que se puede pensar en un uso consciente y reflexivo de las prácticas jurídicas, con su traslado a la enseñanza y a la extensión como práctica concientizadora de los límites del derecho, para lo cual proponen tener en cuenta las dimensiones política, colectiva, crítica y pedagógica.

El décimo y último capítulo, escrito por Francisco Vértiz, se titula “La Politización del derecho. Una mirada sobre las prácticas profesionales de los abogados y abogadas populares”. El autor reflexiona sobre las intervenciones profesionales de abogados/as que apartándose del rol tradicional, buscan politizar el derecho. Dentro de este universo, se detiene particularmente en aquellos que realizan sus prácticas como miembros de un colectivo u organización social -sea específicamente jurídico o no- y que son identificados como “abogados/as populares”. En el trabajo se caracterizan las estrategias jurídico-políticas de los/as abogados/as populares a partir de sus rasgos principales y se reflexiona sobre las posibilidades y los límites de este tipo de intervención profesional para impulsar cambios en la estructura social.

En síntesis, el libro aquí reseñado aporta un abanico de reflexiones y de búsquedas sobre el mejoramiento de la educación jurídica. Asimismo, contribuye a la comprensión del entramado institucional y cultural que sostiene y vuelve inteligible las prácticas académicas y sus huellas posteriores en el ejercicio profesional. Cabe señalar que si bien el foco de esta investigación está puesto fundamentalmente en el caso de la Universidad Nacional de La Plata, podemos considerar que muchos de sus hallazgos pueden ser de gran aporte para problematizar la formación de los abogados/as en otros ámbitos educativos. De esta manera, el libro *Las nuevas configuraciones del campo de la formación del abogado en la Argentina* constituye un aporte notable al campo del derecho, y a aquellos que están interesados específicamente por la problemática de la formación que actualmente reciben los abogados/as.





## Renato Foschi (2014): Maria Montessori

*Barcelona, Octaedro Editorial. Traducción: Rafael Hidalgo. Colección Educación Comparada e Internacional. Serie Retratos críticos. ISBN 978-84-9921-531-7; 197 páginas.*

**Martín J. Caldo / Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero**

Renato Foschi, catedrático de la Universidad de Roma La Sapienza, se propone en este volumen una biografía de Maria Montessori, partiendo del reconocimiento de otras biografías ya escritas, pero intentando situarse en una perspectiva diferente. En primer lugar completar vacíos que hayan quedado en esos textos, al mismo tiempo que contextualizar el surgimiento de las Casas de los Niños. El marco de abordaje utilizado se aleja de la que denomina historiografía clásica ligada a la celebración y el presentismo, abonando a una mirada crítica que realce las matrices sociales, políticas y prácticas que llevaron a la invención del Método Montessori, incluyendo investigaciones inéditas de archivos. En este sentido se constituye en un retrato crítico, que sin dejar de reconocer el papel y la importancia de la pedagoga, trata de aportar hechos e interpretaciones para poner en cuestión aspectos polémicos como por ejemplo la relación con la iglesia y el fascismo.

El texto consta de cuatro capítulos que bien pueden agruparse en dos partes, la primera enfocada en la vida de Montessori, los contextos en los que fue desarrollando su obra académica, de escritura y de concreción en la Casa de los Niños. La segunda parte, que incluiría al capítulo cuarto solamente, centra su desarrollo en el Método, tanto en la caracterización de los fundamentos como en la pertinencia de su utilización en la actualidad.

El contexto en el cual desarrolla Montessori la tarea científica en los primeros años, desde su graduación en Medicina hasta la fundación de las primeras Casa de los Niños es el gran tema del primer capítulo. Se entrelazan allí su recorrido como médica en hospitales públicos, su tarea política en asociaciones feministas, el ingreso a las esferas de la Pedagogía a través del planteo de una enseñanza especial para los oligofrénicos, los comienzos como docente de Antropología en la Universidad de Roma, entre otros hitos de su vida que permiten comprender algunas de las influencias que recibe. Su adscripción crítica al positivismo y al higienismo, es descrita como una confianza en los postulados científicos que iban a mejorar al ser humano, pero sin caer en un determinismo según el cual lo medible, lo demostrable, lo verificable condicionaría al sujeto de por vida. También realza Foschi en este capítulo la intensa participación de Montessori en los sectores progresistas especialmente en la organización feminista Pensamiento y Acción y con el alcalde de Roma Ernesto Nathan. Participación que luego de una fuerte irrupción de la iglesia católica, se orienta hacia una "...prudente política de mediación entre las culturas católica y laica." (Foschi, 2014: 46).

Las Casas de los Niños son tratadas en el segundo capítulo de esta parte centrada en la biografía, atendiendo a algunas cuestiones descriptivas, orientadas en un marco de comprensión de las culturas que favorecieron o entorpecieron su desarrollo. Las primeras Casas de los Niños nacen a partir de la convocatoria del Instituto Romano de Bienes Inmuebles (IRBS), con el cual se fundan cuatro Casas en el barrio San Lorenzo, compuesto principalmente por habitantes trabajadores. Las diferencias con las autoridades del Instituto por el tono moralizante con el que proponían toda la tarea del barrio, que incluía a las Casas, deriva en la salida de Montessori del Proyecto y su acercamiento a la Sociedad Humanitaria de Milán, ligada al socialismo democrático, donde funda nuevas Casas de los Niños, y posteriormente con las católicas Franciscas Misioneras de María, cercanas a las posturas más progresistas de la Iglesia. Esta última experiencia también es analizada en detalle con la incorporación de materiales de archivo inéditos, que muestran la estrecha vinculación de Montessori con estos



sectores, que incluso señala cierta idea de constituir una congregación, pero que finalmente es abortada por las duras críticas y el cierre de la experiencia de vía Giusti.

En el último capítulo de esta primera parte centrada en la biografía el acento está puesto en la etapa de la internacionalización del Método Montessori, a partir de lo que acertadamente Foschi titula “Un cerebro en fuga y la internacional de los niños”. Esta etapa está signada por el sucesivo alejamiento y acercamiento de Montessori a Italia, el profundo compromiso asumido por su hijo en la difusión de su obra y la fundación de la Asociación Montessori Internacional. La llegada a los Estados Unidos está presentada en clave de el giro que hace famoso al Método y a María, sin dejar de lado las críticas que recibe por parte de pedagogos estadounidenses de la denominada Escuela Nueva por los métodos excesivamente libertarios e individualistas. También se describe la experiencia en Barcelona, todavía ligada a la influencia católica, en la cual señala la etapa de acercamiento del Método a la formación religiosa de los pequeños. La etapa siguiente la constituye el acercamiento al fascismo italiano de Benito Mussolini con la constitución de la Obra Nacional Montessori en 1924 que es descrita con bastante profundidad por Foschi detallando algunos de los seguimientos realizados a María y su hijo por parte de la policía secreta del régimen. El paso por Holanda, país de su deceso, y la estadía en la India con su incorporación de la teosofía a su obra, son algunas de las cuestiones también incluidas en este capítulo.

La segunda parte dedicada al Método recupera los fundamentos, a partir del original El Método de la Pedagogía Científica aplicado a la educación infantil en las Casas de los Niños de 1909 y las sucesivas revisiones, poniendo en discusión tanto las fuentes como las innovaciones. Las influencias teóricas constituyen un apartado importante en el intento de explicar un método en el cual el docente era “...observador del desarrollo infantil con intervenciones mínimas y solo dirigidas a acompañar la realización de sus potencialidades educativas de las que los niños eran portadores naturales.” (Foschi, 2014:109). La teoría biológica de Caspar Wolff; el evolucionismo de Lamarck; la psiquiatría, la medicina y la pedagogía, los Jardines de Infancia de Fröebel (deudor de Rousseau y Pestalozzi); las ciencias experimentales y la idea de llevar la investigación fuera del laboratorio; el trabajo de Itard sobre la “solución” del caso Víctor, son algunas de las influencias que Foschi va entretejiendo con trazos de la tarea en el aula, como el papel docente, al ambiente y mobiliario, o el trabajo sobre la comida en común, para expresar los fundamentos.

La internacionalidad del Método es la característica que describe la actualidad del Método para Foschi, debido a la difusión de las escuelas montessorianas por el mundo y una amplia bibliografía sobre el tema, pero señala una relación difícil con lo que describe como la ciencia oficial desde su comienzo. A las críticas que realizaron tanto el conductismo, el psicoanálisis y el pragmatismo de principio de siglo, se puede agregar cierta extrañeza que puede producir en los investigadores contemporáneos porque “Montessori... saca conclusiones de experiencias no sistemáticas que generaliza en un modelo educativo según ella válido universalmente.” (Foschi 2014:140). Este punto de partida le permite introducir algunas investigaciones como la de Angeline Lillard que establece principios-fundamentos para correlacionar investigación y práctica, estudios comparativos entre instituciones montessorianas y otras que no seguían el método como las de Reuter y Yunik sobre las interacciones sociales; la de Vaughn sobre el empoderamiento o la de Dorhmann sobre las competencias de los estudiantes. Pero realza de alguna manera la nota publicada en la prestigiosa revista Science por Lillard y Else Quest en la que comparan los resultados de escuelas públicas y escuelas montessorianas, puerta de entrada al mundo de las ciencias naturales, según el autor.

María Montessori ha sido una pedagoga sumamente influyente en la pedagogía y que ha buscado insistentemente la internacionalización de su Método, como queda bien demostrado en el libro de Foschi. Las alianzas variables y hasta con actores contradictorios entre sí, como los diversos aportes que fue incorporando de distintos ámbitos, muestran un persistente intento por sostener una identidad pedagógica, un modelo que ha sido reconocido y que tiene vigencia aún tantos años después de su puesta en práctica y teorización. Quizás en esta comparación permanente que ha propuesto el Método Montessori, con los otros métodos pedagógicos, exista una buena razón para que el lector interesado en la Educación Comparada se acerque al texto de Foschi. Texto que más allá de algunas reiteraciones y ciertos pasajes de entrecruzamiento de datos que confunde la lectura, es de una lectura ágil y amena.





## Rocío Lorente García (2012). La formación profesional según el enfoque de las competencias. La influencia del discurso europeo en España.

*Barcelona: Ediciones Octaedro, S.L.; ISBN: 978-84-9921-269-2; 171 páginas.*

**Victoria Rio / Universidad de Buenos Aires**

Las transformaciones productivas de las últimas décadas y la consolidación de una nueva división internacional del trabajo han revitalizado los estudios en torno a la relación entre educación y trabajo. La demanda de saberes que impone el nuevo paradigma productivo, los desafíos que ello presenta para los sistemas de formación, las implicancias para los trabajadores y sus organizaciones, son algunas de las discusiones que se han suscitado, desde diversas perspectivas teóricas. En este contexto, el enfoque de las competencias laborales se ha vuelto de referencia obligada. Surgido en la década del 80' en los países industrializados, constituye la perspectiva hegemónica en materia de la formación de los trabajadores en la actualidad. Ha sido adoptado por diversos países en la redefinición de sus sistemas de educación y formación profesional y ha sido promovido en el último tiempo, por organismos internacionales, en particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El libro de Rocío Lorente García se sitúa en este escenario y tiene por objeto caracterizar el impacto del enfoque de las competencias laborales en la reforma reciente del sistema de formación profesional en España. Para ello, se nutre del análisis de la normativa, los programas de formación profesional en vigencia y de entrevistas realizadas a profesores en el territorio andaluz.

El libro, que constituye una versión revisada de la tesis doctoral de la autora, está estructurado de manera de encuadrar el caso español en el contexto la Unión Europea y ello, a su vez, en el marco internacional de la globalización. En este sentido, el primer capítulo está destinado a situar la problemática en el escenario de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas y el surgimiento de lo que para algunos enfoques se denomina como la "sociedad del conocimiento". Se recupera, también, la idea de que ello supone cambios en el mercado de trabajo producto, centralmente, de las transformaciones productivas y los avances tecnológicos.

En esta caracterización inicial (construida a partir de una multiplicidad de perspectivas teóricas), Lorente García sitúa los nuevos desafíos que se presentan para la educación y la formación profesional. Toma para ello un enfoque particular desde el cual se intenta dar cuenta de la relación entre educación y trabajo, denominado "earning schema". Un modelo teórico que liga las nociones de aprendizaje y de ganancia y que, a simple vista, pareciera nutrirse de la teoría del capital humano.

Es un dato conocido que la visión de trabajador que comienza a construirse a partir de este nuevo paradigma productivo está asociada a atributos como la flexibilidad y la polivalencia. En el libro, la autora toma principalmente la perspectiva de organismos internacionales para plantear que ello requiere de la necesidad de una formación profesional y una educación general adaptada a las demandas del mercado. Se busca formar, desde esta visión, un trabajador competitivo, polivalente, que se eduque y actualice de manera permanente y a lo largo de toda su vida. La autora ejemplifica esto a partir de diversos aspectos de la política de formación profesional de la Unión Europa reciente.

Sin embargo, y también como dato conocido, han surgido en los últimos años numerosos trabajos críticos a estos procesos, tanto desde la literatura propia de la Sociología del trabajo, resaltando la naturaleza conflictiva de la relación entre capital



y trabajo en este escenario, como aquella que proviene de las Ciencias de la educación, buscando analizar las implicancias detrás de los discursos de las reformas educativas impulsadas en las últimas décadas. A la vez que estas referencias críticas no están presentes en la caracterización de la autora sobre la relación entre educación y trabajo y educación y economía, tampoco termina de quedar suficientemente claro cuál es el marco teórico desde el cual parte.

En articulación con el primer capítulo, el segundo busca ubicar la problemática descrita en el contexto de la Unión Europea, a través de un eje recurrente en los estudios sobre política educativa comparada como es el análisis de los puntos de convergencia y divergencia entre los sistemas educativos de diferentes países. En este sentido, se describen comparativamente las especificidades de los casos nacionales europeos y se advierte sobre una tendencia hacia su convergencia. Ejemplo de ello es la iniciativa de crear un Marco Europeo de Cualificaciones. A su vez, Lorente García ubica esta tendencia creciente hacia la década del 2000, con la celebración de la Cumbre de Lisboa y la creación de un “Método abierto de coordinación”, como mecanismo de alcanzar dicha convergencia. Advierte la autora que las ideas que se promueven en estos acuerdos parten de un enfoque neoliberal, aunque ello se presenta de manera conflictiva dado las diversas facciones representadas en la Unión Europea; sin embargo, no se extiende en este análisis.

El tercer capítulo está dedicado a desarrollar el enfoque de las competencias laborales, sus alcances y sus implicancias para los sistemas de formación. La noción de competencias, como advierte Lorente García, es compleja y ambigua. Difiere del concepto de calificaciones en tanto no está asociada a un puesto de trabajo, una pericia o una titulación educativa específica. Implica, entonces, la puesta en juego de una multiplicidad de saberes no solo asociados con el saber hacer sino con aquellos denominados como “saberes blandos”. Como se podrá deducir, esta visión supone cambios en los sistemas de formación que superen los problemas de la oferta educativa tradicional, cada vez más obsoleta, según este enfoque, en relación con las necesidades sociales.

Como se dijo anteriormente, el enfoque de las competencias laborales es en la actualidad hegemónico en materia de formación y ha sido promovido y adoptado institucionalmente tanto por el discurso y las reformas impulsadas desde los organismos internacionales como por los sistemas de formación de diversos países. Aun cuando este enfoque parte de supuestos teóricos, las lógicas de los discursos institucionales y la política pública y las lógicas del debate teórico y académico difieren sustancialmente. La mayor parte de los trabajos existentes que parten de la perspectiva de las competencias laborales o la promueven, parten de supuestos como si fueran neutrales, tales como la concepción de sociedad, la función social de la educación y las relaciones entre formación y educación. En lo que respecta al trabajo de la producción académica, su objeto está en analizar dichos discursos, comprender sus supuestos y sus implicancias e instaurar debates teóricos e ideológicos que permitan aportar más acabadamente al conocimiento de una problemática. En este sentido, queda el interrogante sobre el planteo teórico de la autora frente a la perspectiva de las competencias laborales: aun cuando se advierte una crítica subyacente en la caracterización del enfoque, no se termina de dar cuenta de ello.

Por último, el cuarto capítulo, que cierra el libro, se centra en el caso de la formación profesional en España, su evolución histórica y sus transformaciones en el contexto descrito en los capítulos previos. La autora analiza la normativa sancionada a partir de la década de 2000 que redefine el lugar de la formación profesional en el sistema educativo y sus sentidos, vinculándola, a su criterio, más estrechamente con el mundo productivo y las demandas del mercado de trabajo. En este sentido, se crea un sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, instrumento que permite la homologación de calificaciones y establecer mayor homogeneidad en la formación a nivel nacional, a la vez que en línea con los otros países de la región y a nivel internacional. Asimismo, se advierte sobre la introducción del enfoque de las competencias laborales en el sistema y la creación de un sistema de acreditación de competencias laborales. Concluye la autora que existe una valoración positiva por parte de los actores sociales sobre esa posibilidad de acreditar competencias, aunque, tal vez por tratarse de algo reciente, algunos agentes manifestaron la falta de información existente sobre el tema. A su vez, los resultados de su investigación parecen arrojar una creciente valoración a la oferta de formación profesional por parte de diversos actores sociales.

La problemática sobre el vínculo entre educación y trabajo es central en el escenario actual de la globalización y no se circunscribe solo a ese campo de estudios sino que resulta crucial para comprender las reformas educativas que han impulsado la mayoría de los países del mundo en las últimas décadas. El libro aporta a ello a partir de la descripción del caso del sistema de formación profesional español, al mostrar la influencia que ha tenido en su reforma el discurso de la Unión Europea. A su vez, ubica estos cambios en el marco de un escenario mundial que impone nuevas demandas de formación a los trabajadores, bajo el enfoque hegemónico de las competencias laborales. Ello permite contribuir a la reflexión sobre la tendencia a la convergencia de los sistemas de formación a niveles regional e internacional y abrir múltiples interrogantes sobre sus implicancias.





José Luis Hernández Huerta; Judith Quintano Nieto; Sonia Ortega Gaité (coord.) (2014). *Utopía y Educación. Ensayos y Estudios*

*Salamanca: FahrenHouse; ISBN: 978-84-942675-3-6; 260 páginas.*

**Matías Salvador Gomar / Universidad de Buenos Aires**

Desde “Utopía” de Tomas Moro a “Argirópolis” de Domingo Faustino Sarmiento, pasando por otras propuestas centenarias como “La ciudad anarquista americana” de Pierre Quiroule, a más contemporáneas como “Los desposeídos” de Ursula Le Guin; la idea de utopía ha estado presente como condición y motivación necesaria de la posibilidad del pensamiento crítico, aún desde disímiles posiciones teóricas e ideológicas. Análogamente, desde distintas vertientes y expresiones de las pedagogías de esta época, esta selección de 12 capítulos invita al lector a un recorrido por aspectos indicativos de un contexto que los-as compiladores definen como de “crisis”, como estadio necesario para su puesta en cuestión.

Los temas que de cada uno de ellos se desprenden dan cuenta del estado actual de una “crisis” que no solo es educativa. Proponen una mirada compleja de una serie de problemas y posibilidades que emergen del estado actual de los sistemas educativos. Estos son: el sentido y la definición del pensamiento y la prácticas pedagógicas; las propuestas alternativas actuales a través de la reflexión de la vigencia del pensamiento desescolarizante de Iván Illich, de propuestas en crecimiento como las “Escuelas Waldorf”, o del análisis de la dinámica educativa latinoamericana desde la pedagogía de Paulo Freire como faro que ilumina procesos originales como la reforma educativa boliviana de los últimos años; la centralidad de cuestiones que surgen de la realidad educativa española como la formación de educadores-as, el lugar de la mujer, las recientes experiencias de resistencia educativas en los regímenes totalitarios y el actual ejercicio y construcción de la ciudadanía en contextos del desarrollo de políticas supranacionales.

Articulados en una definición de la realidad donde lo inmediato y lo posible parecieran ser lo hegemónico, las propuestas descritas en los capítulos seleccionados sintetizan distintas búsquedas de superación de variadas “crisis” que en contextos particulares actores de estas o recientes épocas han trazado o intentan trazar.

Expresión del momento histórico, la revisita a la idea de utopía que construyen los compiladores de esta obra es un aporte necesario para poner dosis de realidad al necesario cuestionamiento de los trayectos que las políticas educativas hegemónicas proponen en la actualidad. El rescate de lo alternativo, lo original, lo creativo permite pensar en algunas posibilidades que se abren ante el cuestionamiento de aquello que busca demostrarse como unívoco.

Sin ser exhaustiva en la identificación de los problemas educativos actuales, y las alternativas que alrededor del globo van surgiendo como opciones al status quo educativo; el valioso aporte de esta obra radica en desempolvar, rescatar y difundir un concepto y una idea que en su interior contiene la fuerza del cuestionamiento de lo vigente y la potencia de la idea del cambio.







## Zaira Navarrete-Cazales y Marco Aurelio Navarro-Leal (Eds.) (2014). *Internacionalización y Educación Superior*.

*Estados Unidos de América: Palibrio / Sociedad Mexicana de Educación Comparada; ISBN: 978-1-4633-8277-3; 456 páginas.*

Ana Karen Rojas Cancino / Universidad Nacional Autónoma de México.

### Estructura y aportes del libro: *Internacionalización y Educación Superior*

El libro *Internacionalización y Educación Superior*, editado por Zaira Navarrete-Cazales y Marco Aurelio Navarro-Leal, es un libro reciente que da cuenta del estado actual que tiene el tema de la internacionalización de la educación superior, especialmente en México y América Latina. Las participaciones de los 27 autores que conforman este libro están enfocadas a analizar de una manera teórica y/o empírica el tema de la internacionalización de la educación superior, además de emitir observaciones, sugerencias y propuestas que puedan emplearse para hacer un cambio a favor de una mejor inserción de la universidad en la internacionalización, ya que en el nuevo contexto de globalización en el que vivimos esto es de suma importancia tal como lo menciona Marco Aurelio Navarro-Leal: “Especialmente durante las últimas dos décadas, globalmente se plantean nuevas demandas a las universidades. Como estas se encuentran conectadas con el nuevo orden económico mundial, las tradicionales estructuras de los sistemas de educación superior se han transformado para producir una nueva ola de interacciones entre los países, llamada internacionalización” (Navarro, en Navarrete y Navarro, 2014: 107).

El libro se compone de 16 capítulos, los cuales han sido organizados en tres temáticas generales: I. Perspectivas teóricas y políticas, II. Desafíos y temas críticos y III. Internacionalización e instituciones. Los capítulos presentados en cada rubro temático son de suma importancia para la comprensión del proceso que se lleva a cabo en la internacionalización de la educación superior.

La primera temática *I. Perspectivas teóricas y políticas*, del libro *Internacionalización y Educación Superior* está conformada por cinco textos en donde los autores realizan un recorrido teórico y se hace resaltar el tema de las políticas educativas, en este proceso de internacionalización de la educación. Tres de los textos<sup>1</sup> de esta temática analizan teóricamente el tema de la internacionalización de la educación superior nacional, detallando desde el concepto de internacionalización en un sentido de movilidad, tomando en cuenta las tendencias internacionales así como a los organismos en materia de internacionalización, pasando por las reformas educativas y la globalización.

Los otros dos textos de este primer apartado son: un estudio de caso y un estudio comparativo. En el primero “Políticas y propuestas educativas de las agencias internacionales: una evaluación del caso México 1992-2012” de Irma Alicia González y José Juan Cervantes en donde analizan las principales propuestas de los organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencias y la Cultura y, la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica para así poder identificar las políticas educativas nacionales que atendieron la línea de las agencias internacionales y valorar los efectos que se lograron en la mejora de calidad y competitividad del Sistema Educativo Mexicano (González y Cervantes, en Navarrete y Navarro, 2014: 79).

El segundo estudio: “La Educación Comparada en Argentina, Brasil, Cuba y México. Trayectorias diversas y finalidades comunes” de Jaime Rogelio Calderón, es comparativo y su objetivo es animar el interés por los estudios comparados ya que

<sup>1</sup> “Internacionalización de la educación superior: conceptualización y alcances para comprender una política educativa” de Angélica Buendía Espinosa y Sandra Milena Pacheco Páez; “Internacionalización de la educación superior. Una mirada desde el Análisis Político de Discurso” de Zaira Navarrete Cazales y Sergio Gerardo Malaga Villegas y; “Orientaciones en la internacionalización de la educación superior de América Latina” de Marco Aurelio Navarro Leal.



da cuenta del avance que han tenido cuatro países latinoamericanos en los que emplean la enseñanza e investigación en Educación Comparada. Éste texto nos invita asimismo a reflexionar sobre la importancia que tienen estos estudios en éste mundo tan cambiante y globalizador y en particular para apreciar el interés de los países latinoamericanos que han trabajado con esta disciplina académica, ya que “en los cuatro países, la enseñanza de la Educación Comparada se mantuvo desde los años 40 hasta hoy día pero su desarrollo investigativo fue tardío y muy limitado. Algunos obstáculos que impidieron un avance significativo fueron las exigencias que implica el trabajo de investigación en Educación Comparada, entre estas, disponer de recursos económicos para subvencionar estancias en el extranjero, tutoría, dominio de otras lenguas, trabajo colaborativo, acceso, traducción y publicación de literatura especializada” (Calderón, en Navarrete y Navarro, 2014:148).

En el segundo bloque temático *II. Desafíos y temas críticos* del libro *Internacionalización y Educación Superior* se presentan seis estudios<sup>2</sup> que tienen un interés en común: resaltar los varios temas críticos que incita la internacionalización en la educación superior en éste contexto con grandes cambios en los procesos ideológicos y procesos globales como son: internacionalización de una educación por competencias, internacionalización de la educación para la sustentabilidad, competencias internacionales en los alumnos y docentes, y el tema de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que con las demandas de nuestra sociedad, la educación a distancia cada vez es más imprescindible y por lo tanto es necesario que el manejo de las TIC tanto en los docentes como en los alumnos sea apropiado, aunque no siempre se cuente con la infraestructura para lograrlo.

En capítulo: “Tecnologías de la Información y la Comunicación: Una vía para la internacionalización del conocimiento”, Héctor Manzanilla menciona que: “con la implementación de la educación a distancia se intenta por un lado ampliar la cobertura en educación para alcanzar los objetivos dictados por los organismos internacionales, por otro se busca ser más inclusivos y formar en las TIC, tanto a los administrativos, como a los docentes y alumnos y con ello “estar a la vanguardia en educación” (por lo menos en cuanto a herramientas tecnológicas se refiere, aunque muchas veces algunas universidades del país no cuenten con la infraestructura necesaria para impartir educación a distancia). La consigna esta puesta para adecuarse a las nuevas TIC, entrar a la sociedad del conocimiento de manera tangible pero crítica” (Manzanilla, en Navarrete y Navarro, 2014: 291).

Otro texto de esta temática que me parece pertinente destacar es “Alianzas para la internacionalización universitaria: Una perspectiva para México” de Addy Rodríguez y Jesús Abel Sánchez ya que su objetivo es analizar el papel de los organismos internacionales y las alianzas universitarias en América Latina y el Caribe y en especial se habla sobre el concepto de alianza internacional para exponer que el proceso de internacionalización en México ha tenido un gran avance gracias a que las universidades públicas y los organismos regionales se están esforzando cada vez más en torno a la internacionalización (Rodríguez y Sánchez, en Navarrete y Navarro, 2014: 186).

El tercer y último bloque temático *III. Internacionalización e instituciones* del libro *Internacionalización y Educación Superior* está organizado por cinco interesantes investigaciones<sup>3</sup>, en el que se aborda en especial el tema de las instituciones y la internacionalización de la educación como son: Las Escuelas Normales en México, la Internacionalización de la formación para el desempeño académico, la transformación estratégica de las instituciones y algunas ideas para comprender el proceso de internacionalización de una institución.

Un estudio que se encuentra en este último bloque temático es el titulado: “México en la internacionalización. Las escuelas normales” de Margarita Noriega Chávez, el cual me parece realmente interesante porque analiza si en esta época de modernización educativa, las escuelas normales se han podido incorporar a estas etapas de internacionalización desde su ámbito marginal, tomando en cuenta desde las reformas educativas en México, la internacionalización en las instituciones de educación superior (IES) en México y el papel de las escuelas normales en nuestro país (Noriega, en Navarrete y Navarro, 2014: 301).

---

<sup>2</sup> “Internacionalización de la educación para la sustentabilidad ¿necesidad real o fantasía globalizadora?” de José Ricardo Rivera Peña; “Alianzas para la internacionalización universitaria: Una perspectiva para México” de Addy Rodríguez Betanzos y Jesús Abel Sánchez Inzunza; “La internacionalización y la transferencia del saber universitario como tecnologías del trabajo en la sociedad del conocimiento y la globalización” de Mónica del Carmen Meza Mejía y Claudia Fabiola Ortega Barba; “Internacionalización de la educación por competencias en México” de Claudio Rafael Vásquez, Piero Espino Román y Juana Eugenia Olaguez Torres; “Competencias internacionales estudiantiles y docentes requeridas en el contexto de la sociedad y economía del conocimiento” de Luis Iván Sánchez Rodríguez, Dora María Lladó Lárraga y Margarita Gómez Medina y; “Tecnologías de la Información y la Comunicación: Una vía para la internacionalización del conocimiento” de Héctor Manuel Manzanilla Granados.

<sup>3</sup> “México en la internacionalización. Las Escuelas Normales” de Margarita Noriega Chávez; “La Universidad Autónoma de Nuevo León: La internacionalización, acreditación y la movilidad (2010-2013)” de Irma María Flores Alanís y Angélica Vences Esparza; “Internacionalización de la formación para el desempeño académico” de Frida Carmina Caballero Rico; “Repensar la universidad. Pistas para reflexionar la identidad de una institución en proceso de internacionalización” de Rafael Isaac Estrada Danell y Pilar Giselle Zúniga Garay y; “La transformación estratégica de las instituciones de educación superior” de José Antonio González Pérez.



“De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) la internacionalización es a la vez un objetivo y un proceso que permite que las instituciones de educación superior logren una mayor presencia y visibilidad internacional que genera beneficios del exterior, sin olvidar el crecimiento interno. La cooperación entre instituciones se puede dar entre las áreas científica y la técnica, la económica y financiera y la educativa y cultural. Con esta última se logra fortalecer los cuerpos académicos, se actualizan y promueven programas y servicios institucionales, se estructuran proyectos multiinstitucionales incorporando alumnos y docentes” (Flores y Vences, en Navarrete y Navarro, 2014: 341) logrando interacciones globales en el ámbito educativo.

## Reflexiones finales

Los estudios publicados en este libro contribuyen a la investigación sobre la internacionalización de la educación superior, en tanto que identifican algunos retos a los que se enfrentan las Instituciones de Educación Superior para lograr la internacionalización de la educación. Así, el libro *Internacionalización y Educación Superior* editado por la Sociedad Mexicana de Educación Comparada ([www.somec.mx](http://www.somec.mx)), contiene temas de vanguardia para el área de la internacionalización educativa que nos ayudarán a reflexionar y a replantearnos desde distintos enfoques el proceso de internacionalización, por lo que invito a los estudiosos y noveles, que estén interesados en este tema y por lo educativo, a leer el libro ya que no sólo contiene investigaciones destacadas, sino que además nos ofrece herramientas para analizar y comprender de una mejor manera el tema de la internacionalización en la educación superior.





## XIV Congreso Nacional y I Iberoamericano de Educación Comparada: Educación, Supranacionalidad y Ciudadanía. Educación de ciudadanos en contextos supranacionales: Aportaciones desde la Educación Comparada

María Matarranz y Elena Piñana / GIPES-UAM

La Sociedad Española de Educación Comparada celebró en la Facultad de Formación del Profesorado de la Universidad Autónoma de Madrid el XIV Congreso Nacional y I Iberoamericano de Educación Comparada, bajo el título de “Educación, Supranacionalidad y Ciudadanía. Educación de ciudadanos en contextos supranacionales: Aportaciones desde la Educación Comparada”. El Congreso tuvo lugar del 18 al 21 de noviembre, coincidiendo con el 20º aniversario de la refundación de la Sociedad, heredera de la Sociedad Española de Pedagogía Comparada.

La conferencia de apertura corrió a cargo de Álvaro Marchesi, Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos, que recalcó la necesidad de lograr una educación más justa y de mayor calidad, que camine hacia el fin de las desigualdades. La conferencia de clausura la impartió Alejandro Tiana, Rector de la UNED, concluyendo el congreso con una visión comparada de la educación para la ciudadanía en el contexto europeo.

En estas jornadas cabe destacar la fundación de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada (SIBEC), acontecida el 20 de noviembre, y de la que forman parte como Presidente y Vicepresidente respectivamente Norberto Fernández Lamarra (de la SAECE) y Luis Miguel Lázaro Lorente (de la SEEC). Esta fundación es, sin duda, un paso fundamental para el trabajo colaborativo y compartido entre las distintas sociedades nacionales de Educación Comparada que comparten la tradición de los idiomas español y portugués como señas de identidad irrenunciables. El Grupo de Investigación sobre “Políticas Educativas Supranacionales” (GIPES) de la Universidad Autónoma de Madrid, dirigido por Javier M. Valle, ha tenido el honor de organizar estas jornadas científicas.

Uno de los principales hitos del Congreso fue la internacionalización real del mismo, dando sentido al tema del congreso, así como a la convocatoria del que ha sido el I Congreso Iberoamericano de Educación Comparada. El 40% de las aproximadamente 300 inscripciones del Congreso eran procedentes de América Latina. La gran participación y asistencia de congresistas de países de América Latina ha hecho posible el acercamiento entre comparatistas de diferentes países, ofreciendo un abanico lleno de realidades, investigaciones y proyectos. Otra muestra de esa internacionalización ha sido la acogida, bajo el marco de este congreso, y por primera vez fuera de Norteamérica, de la reunión del Comité Ejecutivo de World Council of Comparative Education Societies.

El encuentro contó con cuatro ponencias marco, dos paneles de expertos, una Mesa Redonda sobre la Educación Comparada en Iberoamérica y una reunión de las Sociedades Nacionales de Educación Comparada de toda Iberoamérica que dio lugar, como se ha dicho, a la fundación de la SIBEC. Y, por supuesto, dio cabida a la presentación de comunicaciones, que rebasaron la cifra de 160. Las comunicaciones se agruparon en nueve secciones. Los grupos temáticos que abarcaron un mayor número de presentaciones abordaron las políticas contemporáneas de reforma en materia educativa y las políticas educativas supranacionales de carácter global.

El congreso ha estado marcado por novedades como la presentación de pósteres científicos, o el lanzamiento de una sesión de comunicaciones on-line, primera experiencia de participación a distancia en un Congreso de la Sociedad Española de Educación Comparada, permitiendo hacerse presentes a aquellas personas que no pudieron desplazarse físicamente hasta el lugar del evento.



Además, se organizó una Mesa Redonda como homenaje a los cinco presidentes de estos últimos 20 años de la SEEC. Además de las intervenciones de José Luis García Garrido y Luis Miguel Lázaro, la mesa contó con la intervención de María Rosa Oria (en nombre de Vicente Llorent, ausente por motivos ineludibles) y con dos participaciones de intensa emotividad: la de Amalia Ayala, in memoriam de Ángel González; y la de Luis María Naya, in memoriam de Ferrán Ferrer, tan tristemente desaparecidos en estos años. Como ya es habitual, en el marco del Congreso se produjo la reunión extraordinaria de la Asamblea de la Sociedad Española de Educación Comparada que renovó a su Junta Directiva. Inmaculada Egido es desde entonces la nueva presidenta de la SEEC para el periodo 2015-2016.

Expertos y estudiosos de Educación Comparada nacionales e iberoamericanos han compartido mesa, conocimientos y experiencias, generando el debate, suscitando nuevas líneas de investigación y nuevos proyectos. Entre los temas abordados podemos destacar: la necesidad de afianzar los lazos ya creados entre los países iberoamericanos y trabajar juntos en materia educativa; la existencia de las políticas educativas en la Unión Europea y sus líneas de acción; debates sobre nuevos modelos educativos y sus evaluaciones; movimientos educativos que caminan hacia lo global y experiencias de educación supranacional. Todo un abanico de temas relacionados con “Educación, Supranacionalidad y Ciudadanía”.

El encuentro contó, además, con un programa social que incluyó una visita cultural a la prestigiosa “Residencia de Estudiantes” situada en el centro de Madrid, y la cena de 20º aniversario de la SEEC, en la que hubo ocasión de recordar el camino recorrido por esta Sociedad mediante un video conmemorativo, y de celebrar con mucha magia el cumpleaños de la SEEC, brindando por un futuro que se nos antoja lleno de posibilidades.

