

DERECHO A LA EDUCACION ES MUCHO MAS QUE ACCESO DE NIÑOS Y NIÑAS A LA ESCUELA

Rosa María Torres ¹

www.fronesis.org

I. PRESENTACION ²

“La educación es tanto un derecho humano como un medio vital para promover la paz y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. A fin de que se realice su potencial para contribuir a construir un mundo más pacífico, la educación debe ser universal y accesible de manera igualitaria para todos y todas.

El desafío es enorme. A pesar del progreso logrado en las décadas transcurridas desde la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, existen hoy en el mundo más de 800 millones de personas adultas analfabetas y cerca de 100 millones de niños y niñas en edad de asistir a la educación primaria (y un número aún mayor de niños y niñas en edad de asistir a la educación secundaria) que no están en la escuela. Más aún, millones de aquellos que van a la escuela no se benefician de una educación de la calidad suficiente como para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades se vuelven día a día más apremiantes a medida que los vastos cambios a nivel mundial, traídos por la globalización y la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, amenazan con marginalizar poblaciones enteras que aún viven en extrema pobreza. Este informe, el quinto de la serie bianual de UNESCO *Informes sobre la Educación en el Mundo*, busca promover la reflexión sobre las diferentes facetas del derecho a la educación, desde la educación inicial o la básica hasta el aprendizaje a lo largo de la vida” (Prefacio, *Informe sobre la Educación en el Mundo 2000. El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida*, UNESCO, París).³

Lograr que se reconozca la educación como un *derecho*, antes que como un mero *servicio*, una *oportunidad* o incluso - cada vez más - una *mercancía*, es una batalla cada vez más cuesta arriba e importante por sí misma. No obstante, una vez instalados en el terreno de los derechos, la segunda batalla que se plantea es abrir el lente estrecho con

¹ **Rosa María Torres del Castillo**. Ecuatoriana. Educadora y lingüista. Asesora internacional en educación. ExMinistra de Educación y Culturas del Ecuador. Coordinadora del Pronunciamento Latinoamericano por una Educación para Todos. Autora de numerosos libros y artículos sobre educación y comunicación. Modera varias redes virtuales. Dirige el Instituto Fronesis <http://www.fronesis.org>

² Ponencia presentada en el [Simposio Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos](http://www.ciutat.edu), organizado por la [Diputación de Barcelona](http://www.diputaciondebarcelona.es), Barcelona, 9-11 octubre 2006. Versión revisada y ampliada de la conferencia dictada en el [X Congreso Nacional de Educación Comparada](http://www.congreso-nacional-de-educacion-comparada.org) "El derecho a la educación en un mundo globalizado", organizado por la Sociedad Española de Educación Comparada. Donostia-San Sebastián, España, 6-8 septiembre 2006. Muchas de las ideas expuestas aquí están desarrolladas en dos publicaciones recientes de la autora: *Lifelong Learning in the South; Critical Issues and Opportunities for Adult Education*, Sida, Stockholm, 2004 (*Aprendizaje a lo largo de toda la vida: Un nuevo momento y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de las personas adultas en el Sur*, ASDI, Estocolmo, 2004), y *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*, Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social Fe y Alegría-Entreculturas, Madrid, 2005. Ver: http://www.fronesis.org/rmt_publicaciones.htm

³ Para las citas originalmente en inglés hemos optado por hacer nuestras propias traducciones, dados los problemas que caracterizan usualmente a las traducciones inglés-español en los documentos referidos a la educación. Es común que los traductores confundan *educación* y *aprendizaje*, *educación* y *capacitación*, *educación primaria* y *educación básica*, *conocimientos* y *habilidades*, *métodos* y *pedagogía*, etc.

que suele mirarse el “derecho a la educación” y la propia educación, tradicionalmente asociados a (a) infancia, (b) sistema escolar, (c) escuela primaria, (d) acceso, y (e) matrícula escolar. Obviamente, la tercera gran batalla, y la fundamental, es lograr que la abultada lista de convenios, declaraciones y programas de acción en torno al derecho a la educación, deje de ser tinta en el papel y pase a concretarse en la realidad, especialmente en los llamados “países en desarrollo” y en relación a los pobres.

En general, las actuales agendas nacionales e internacionales para la educación, incluso cuando – modernamente - incorporan la retórica de la *educación permanente* o el *aprendizaje a largo de la vida*, (a) eluden referirse a la educación como un *derecho*, y (b) continúan centrándose en la educación escolar de niños y niñas, desestimando la educación de jóvenes y adultos, los diversos ámbitos y modalidades de educación extraescolar, la educación pre- y pos-primaria, el tema de la gratuidad de la educación, la pertinencia y la calidad de la educación ofertada, el acceso y manejo de la información, y el propio aprendizaje.

Reafirmamos aquí la necesidad de reconocer la educación como un derecho de todos y todas - niños, jóvenes y adultos – pero además la necesidad de ampliar la visión de tal derecho, junto con la visión de la propia educación. Se trata no sólo del derecho a la educación sino a *otra* educación: una educación acorde con los tiempos, con las realidades y las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto y momento; una educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de ponerse al servicio del desarrollo humano y de la transformación social que reclama el mundo de hoy, un mundo que acrecienta la desigualdad social, desprecia la dignidad humana y depreda el medioambiente.

En las páginas que siguen repasaremos cinco dimensiones del derecho a la educación que tienden a sepultarse bajo el tradicional peso de la infancia, la educación escolar, la problemática del acceso, las cantidades sobre las calidades, la enseñanza sobre el aprendizaje, y la oferta sobre la demanda educativa. Así, destacamos que el derecho a la educación implica:

- Derecho no sólo de niños y niñas sino de *toda persona*
- Derecho no sólo a la educación sino a la *buena* educación
- Derecho no sólo a la educación sino al *aprendizaje*
- Derecho no sólo al *aprendizaje* sino al *aprendizaje a lo largo de la vida*
- Derecho no sólo al *acceso* sino a la *participación*

Lograr el reconocimiento, la ampliación y la efectivización del derecho a la educación implica una tarea tesonera, sostenida y articulada desde el nivel local hasta el nivel global. Incidir sobre *la política educativa* a todos estos niveles es fundamental, pero insuficiente. Es indispensable incidir sobre *las políticas*, la económica y la social de manera amplia, pues llevar a la práctica el derecho a la educación, incluida su gratuidad, implica la concreción de muchos otros derechos: salud, alimentación, trabajo, etc. Todo esto implica, a su vez, incidir sobre *la política*, es decir, sobre las decisiones, relaciones y mecanismos de poder operando a nivel mundial, regional, nacional y local.

II. DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA AGENDA DEL MILENIO

De la *educación elemental y fundamental* a cuatro años de escuela primaria

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se han sucedido múltiples eventos e instrumentos, de naturaleza variada, referidos al derecho a la educación, entre convenios, proclamas, declaraciones y programas de acción, muchos de ellos vinculados a Naciones Unidas y a la UNESCO específicamente, y otros a otros organismos internacionales.

En este recorrido de más de medio siglo por la literatura sobre el derecho a la educación, éste ha venido interpretándose de maneras diversas, con diversos alcances y énfasis. No es claro que haya habido un “desarrollo progresivo” de dicho derecho, como sostienen Daudet y Singh (2001). Hay avances, pero también pérdidas y retrocesos. Asimismo, hay diferencias e inconsistencias en el manejo del derecho a la educación no sólo entre diversos instrumentos y organismos sino en el seno de un mismo organismo. Es el caso de la propia UNESCO, en cuyo interior han coexistido y coexisten visiones dispares al respecto.⁴ Por otro lado, persiste y hasta se profundiza la distancia entre la retórica y los hechos, tanto a nivel internacional como en cada país.

Un recorrido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pasando por la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990), la Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997) y el Marco de Acción de Dakar (2000) muestra una ampliación del derecho a la educación en algunos instrumentos internacionales y en la legislación. No obstante, esto no necesariamente se refleja en las políticas y programas, mucho menos en la práctica.

Así, por ejemplo, se abandonó el concepto de *educación fundamental* (presente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) que remitía a “*aquella clase de educación que se propone ayudar a niños y a adultos que carecen de las ventajas de la educación formal*”. Emergió, en cambio, la “visión ampliada” de la *educación básica* (Declaración Mundial sobre Educación para Todos), entendida como “*una educación capaz de satisfacer necesidades básicas de las personas, niños, jóvenes y adultos*”, dentro y fuera del sistema escolar, desde la primera infancia hasta la edad adulta. En la década de 1990 se retomó y cobró auge asimismo la *educación permanente* y el *aprendizaje a lo largo de la vida*, que adquirieron eco mundial a través de una serie de informes y declaraciones internacionales a partir del Informe Faure: “Aprender a ser. La educación del futuro” (1972), y luego del Informe de la Comisión Delors: “La educación encierra un tesoro” (1996), el Informe de la OCDE “Aprender a cualquier edad” (1996), la

⁴ El Informe Mundial sobre la Educación 2000 de la UNESCO, titulado *El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida* (París 2000), reconocía dicho derecho “*desde la educación inicial o básica hasta el aprendizaje a lo largo de toda la vida*” (Prefacio, nuestra traducción). Un año más tarde, en el 2001, un documento de la UNESCO, refiriéndose a la misión de la organización afirmaba que “*asegurar que todos los pueblos, en todo el mundo, reciban una educación escolar apropiada, es el desafío moral más grande de nuestro tiempo*” (Nuestra traducción del inglés. Prefacio del Director Adjunto de UNESCO al libro de Yves Daudet y Kishore Singh, *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-Setting Instruments*, UNESCO, París, 2001).

Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997), el Informe Mundial de la Educación de UNESCO 2000 “El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida”, y el “Memorándum sobre el Aprendizaje Permanente” de la Comisión de las Comunidades Europeas (2000).

Lamentablemente, discurso y hechos no se acercan y, por el contrario, parecerían distanciarse cada vez más. Las “visiones ampliadas” de la educación que han venido proponiéndose a nivel mundial y en los grandes foros internacionales, no se han traducido en agendas más amplias de acción sino más bien en objetivos y metas cada vez más restringidos para la educación en los “países en desarrollo” (el Sur). “*La brecha creciente que separa a los países ricos de los países pobres*” en términos educativos se destacaba en la 44 sesión de la Conferencia Internacional de la Educación de la UNESCO, en 1995 (Daidte y Singh, 2001, p.93). No obstante, la brecha continúa profundizándose. En este inicio de siglo, cuando se instala la utopía de la Sociedad de la Información y la Sociedad del Conocimiento, la Agenda del Milenio (2000) prescribe para la educación en el Sur una meta de mínima: lograr para el año 2015 la culminación universal de la escuela primaria, reducida en verdad a cuatro años de escolaridad. Atrás van quedando las aspiraciones históricas de alfabetización universal y de educación básica de calidad para todos. El “aprendizaje a lo largo de la vida”, adoptado por el Norte como el nuevo paradigma para los sistemas educativos en el siglo XXI, ni siquiera se avizora en la agenda educativa – debidamente presupuestada - en el Sur.

Por otro lado, han venido cambiando, y no siempre en un sentido progresivo, las provisiones y normativas respecto de la gratuidad de la educación:

- 1948: La Declaración Universal de los Derechos Humanos establecía como obligatorias y gratuitas la educación *primaria* y la *fundamental*.
- 1960: La Convención contra la Discriminación en la Educación estableció la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria, pero no las aplicó a otros niveles educativos.
- 1966: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales planteó la “progresiva introducción de la educación gratuita” en el nivel secundario y terciario.
- 1989: La Convención sobre los Derechos del Niño estableció la gratuidad de la educación primaria y secundaria.
- 2000: El Marco de Acción de Dakar mencionó la obligatoriedad y gratuidad únicamente para la educación primaria.
- 2000: La Agenda del Milenio no menciona la educación como un derecho ni se refiere a su gratuidad.

El modelo neoliberal, globalizándose desde los 1980s, ha venido trabajando expresamente para reducir el papel del Estado, del cual depende en gran medida el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Librados cada vez más a las “fuerzas del mercado”, los sistemas escolares han visto erosionar drásticamente el principio de gratuidad que es consustancial al derecho a la educación.⁵ En esto han jugado un papel clave las recomendaciones y condicionalidades

⁵ Ver: Katarina Tomasevski, *The State of the Right to Education Worldwide. Free or fee: 2006 Global Report*. Este informe está centrado en la educación primaria y en el análisis – a partir de leyes, políticas y prácticas - acerca de la gratuidad o no del acceso, en 170 países. En el contexto latinoamericano, únicamente siete países - Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Uruguay y Venezuela – aparecen enlistados como países "comprometidos con la gratuidad de la educación", es decir, países que reconocen

de los organismos financieros internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, quienes, aduciendo limitaciones financieras para asegurar educación gratuita para todos, han venido prescribiendo y extendiendo desde fines de los 1980s – con la complicidad de los gobiernos nacionales y en especial de los Ministerios de Finanzas - la fórmula del “financiamiento compartido” (*cost-sharing*), también llamado “co-gestión” o “autogestión”, eufemismos con los cuales se obliga a las familias a aportar “cuotas voluntarias” y otros desembolsos para sostener el sistema escolar público, una oferta educativa de mala calidad en la mayoría de países del Sur y de América Latina específicamente.⁶

•La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Más de medio siglo ha transcurrido desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo Artículo 26 consignaba el derecho a la educación en estos términos:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la educación elemental y fundamental. La educación elemental será obligatoria. La educación técnica y profesional deberá generalizarse; el acceso a la educación superior será igual para todos, en base al mérito.

2. La educación se orientará al pleno desarrollo de la personalidad humana y al fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; promoverá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones, todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”

Así, el mencionado Artículo 26 establecía:

- a) el derecho de *toda* persona a la educación (“*everyone*”);
- b) el derecho a la educación en *todos* los niveles y modalidades;
- c) la *gratuidad* como elemento constitutivo del derecho a la educación;
- d) la educación orientada hacia el *desarrollo pleno de las personas* y su inserción positiva y constructiva en su respectivo entorno y en el mundo;
- e) la libertad de los padres para *elegir el tipo de educación* que desean para sus hijos.⁷

el derecho a dicha gratuidad (en el caso de Africa, son seis los países). La diferencia entre el compromiso y su implementación en la realidad es, no obstante, otro asunto. El informe, en inglés, puede verse en: http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf

⁶ Ver: José Luis Coraggio y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila/CEM, Buenos Aires, 1997; 2ª.ed., Madrid-México-Buenos Aires, 1999.

⁷ La importancia dada en la Declaración al derecho de los padres a escoger escuela se explicaría porque “*en ese momento no existía noción de los derechos del niño, por lo que el debate giró en torno al equilibrio entre el poder del Estado y los derechos de los padres*” (en: K. Tomasevski, 2004, p. 68).

La gratuidad se establecía para la educación *primaria* y para la educación *fundamental*, esta última definida entonces por la UNESCO como:

*“aquella clase de educación que se propone ayudar a niños y a adultos que carecen de las ventajas de la educación formal, a fin de que comprendan los problemas de su entorno inmediato así como sus derechos y deberes como ciudadanos y como individuos, y participen más eficazmente en el progreso económico y social de su comunidad”.*⁸

Es decir, el derecho a la educación – como aparece consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos - no se limita a la educación escolar sino que se extiende a la educación extraescolar (cubriendo dimensiones de lo que hoy se designa como alfabetización funcional, educación no-formal, compensatoria, comunitaria, ciudadana, popular, social, etc.), integrando teoría y práctica, y abarcando la información pública y la comunicación social en sentido amplio.⁹

•La Educación para Todos – EpT (1990-2000-2015)

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, organizada por UNESCO, UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial, (Jomtien, Tailandia, 1990) adoptó seis metas, inicialmente a cumplirse hasta el año 2000 y luego postergadas hasta el 2015 (ver el Recuadro 1). Dichas metas estaban destinadas a “satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” de las personas, niños, jóvenes y adultos. La conferencia de Jomtien adoptó el término *educación básica* y propuso una “visión ampliada” de dicha educación básica, no restringida a la educación escolar ni a la infancia. Dicha “visión ampliada” incluía: desarrollo infantil y educación inicial; educación primaria; alfabetización, educación básica y capacitación de jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar; mejoramiento de los resultados de aprendizaje; y difusión pública de información relevante para el mejoramiento de la vida de la personas.¹⁰

No obstante, dicha “visión ampliada” nunca fue cabalmente comprendida ni adoptada, y terminó encogiéndose en la realidad. Durante la década de 1990, el término *educación básica* pasó a acuñarse en muchos sistemas escolares como una ampliación de la escolaridad obligatoria, de seis o siete a nueve o diez años. Las seis metas de Educación

⁸ Nuestra traducción del original en inglés: “The term *fundamental education* has been defined by UNESCO as ‘that kind of education which aims to help children and adults who do not have the advantages of formal education, to understand the problems of their immediate environment and their rights and duties as citizens and individuals, and to participate more effectively in the economic and social progress of their community’”. La traducción al español es mala y confunde los términos que aquí precisamente interesa destacar. Fuente: Depósito de Documentos de la FAO http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/x5373s/x5373s02.htm

⁹ De hecho, la *educación fundamental* pasó a verse como parte de la “función informadora” de la UNESCO. Tres funciones fueron asignadas a la UNESCO por una comisión, en 1946, al momento de constituirse la organización: “(a) *función docente*, (b) *función investigadora*, y (c) *función informadora*”. Ver: Historia de la UNESCO http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=8772&cat=historia

¹⁰ Esta “visión ampliada” de la *educación básica* recupera en gran medida el espíritu de la *educación fundamental* de los 1960s. Algunos autores y algunos documentos de UNESCO incluso consideran *educación básica* y *educación fundamental* como equivalentes. Ver: IBE UNESCO Education Thesaurus 2002 (6th edition) http://www.ibe.unesco.org/publications/Thesaurus/thesaurus_browse.htm
<http://www.ibe.unesco.org/publications/Thesaurus/00002806.htm>

para Todos (EpT) terminaron reduciéndose a una principal: la universalización de la educación primaria, centrada a su vez en el acceso y la matrícula.¹¹

Posteriormente, en el 2000 (Foro Mundial de Educación, Dakar), cuando se evaluó el avance de la EpT en el mundo, se extendió el plazo quince años más, hasta el 2015. Las seis metas acordadas en Dakar introdujeron algunos cambios en relación a la versión de 1990 (Jomtien):

- En Jomtien se acordó una meta específica (Meta 3) referida al aprendizaje, a la necesidad de mejorarlo y evaluarlo, buscándose establecer ciertos parámetros cuantitativos para medir los avances en este campo. En Dakar, el aprendizaje quedó diluido en la “satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje”, renunciándose a todo intento de dar seguimiento a su cumplimiento y avance.
- En Dakar se agregó una meta específica sobre la equidad de género (Meta 5), la cual aparecía como un tema transversal en varias metas de Jomtien.
- En Dakar se eliminó la última meta (meta 6) fijada en Jomtien, referida al uso de los medios convencionales y modernos de información y comunicación para fines de información y educación pública y ciudadana. Esta meta – en gran medida vinculada con los propósitos de la “*educación fundamental*” de los 50s y 60s, y uno de los pilares del derecho a la educación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos - fue ignorada en la implementación de la EpT y en la evaluación de fin de década.

Recuadro 1

Metas de Educación para Todos en Jomtien (1990) y en Dakar (2000)	
Jomtien: 1990-2000	Dakar: 2000-2015
1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.	1. Expandir y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial integrales, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y en desventaja.
2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma, para el año 2000.	2. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños, y especialmente las niñas y los niños en circunstancias difíciles, tengan acceso y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.
3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.	3. Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y para la ciudadanía.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y debe hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la	4. Mejorar en un 50 por ciento los niveles de alfabetización de adult@s para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas.

¹¹ Rosa María Torres, *Una década de "Educación para Todos": La tarea pendiente*, IIPe-UNESCO Buenos Aires, 2000; Editorial Popular, Madrid, 2000.

desigualdad frecuente entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.	
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.	5. Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005, y lograr la equidad de géneros para el 2015, en particular asegurando a las niñas acceso a una educación básica de buena calidad y rendimientos plenos e igualitarios.
6. Aumento de la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación -incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social- evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.	6. Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia de todos, de modo que todos logren resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en torno a la alfabetización, el cálculo y las habilidades esenciales para la vida.

Elaboración y traducciones: R.M.Torres

Fuente: UNESCO, Educación para Todos <http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>

•La Agenda del Milenio: Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio –ODM (2000)

La Agenda del Milenio, adoptada en el año 2000 con el impulso del sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es la que articula hoy a la comunidad internacional y pauta las “estrategias nacionales de reducción de la pobreza” en el Sur. Se trata de una agenda multisectorial que incluye 8 objetivos y sus respectivas metas, vinculadas a cuestionales como la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud, el medioambiente y la cooperación internacional para el desarrollo (ver el Recuadro 2).

En un mundo crecientemente polarizado entre ricos y pobres, “aliviar la pobreza” ha pasado a verse como el principal objetivo de la agenda mundial y de la cooperación Norte-Sur hasta el año 2015. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día y de las personas que padecen hambre, es el primer objetivo de la Agenda del Milenio. En ese marco, la educación aparece como un instrumento para el alivio de la pobreza, antes que como un derecho ciudadano y un motor de desarrollo.

Las dos metas referidas a la educación – universalizar la educación primaria (indicador “supervivencia hasta el quinto grado”) y promover la igualdad de género en educación primaria y secundaria (fundamentalmente en términos de acceso y matrícula)- y sus costos estimados¹², están centradas en la educación escolar, no se ocupan de la educación de jóvenes y adultos fuera del sistema escolar, no mencionan la calidad de la

¹² Sobre financiamiento y estimación de costos para cumplir con las metas al 2015 en América Latina y el Caribe ver: CEPAL/UNESCO-OREALC. 2005. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago.

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/invertir_mejor_para_invertir_mas.pdf

educación ni el aprendizaje. De hecho, aunque muchos se refieren a la Educación para Todos y a las metas de educación del Milenio como si fueran la misma cosa, estas últimas son mucho más restringidas que las de la EpT, adoptadas una década antes con auspicio de algunas de las mismas agencias: Naciones Unidas y Banco Mundial.

Para América Latina y Caribe, concretamente, las Metas del Milenio para la educación están por debajo del desarrollo educativo ya alcanzado. En comparación con África y Asia, esta región tiene una alta tasa promedio de matrícula escolar (entre 90% y 95% de los niños y niñas en edad escolar entran a la escuela) y – con excepción de Bolivia y Guatemala - tiene hoy más niñas que niños asistiendo a la escuela.¹³

Recuadro 2

Objetivos y Metas del Milenio (2000-2015)

Objetivos		Metas
	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. ➤ Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
	Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
	Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
	Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA. ➤ Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7.	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. ➤ Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. ➤ Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

¹³ Ver entre otros: PRIE-Proyecto Regional de Indicadores Educativos, *Panorama Educativo de las Américas*, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago, 2002 (datos de 1998)

<http://www.prie.cl/espanol/seccion/documento/panorama.pdf>

8.	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional. ➤ Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza. ➤ Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo. ➤ Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. ➤ En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que den a los jóvenes un trabajo digno y productivo. ➤ En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. ➤ En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
Fuente: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html		

III. HACIA UNA VISION AMPLIADA DE LA EDUCACION Y DEL DERECHO A LA EDUCACION

“Desde el comienzo de su actuación, los miembros de la Comisión fueron conscientes de que, para hacer frente a los retos del siglo XXI, sería indispensable asignar nuevos objetivos a la educación y, por consiguiente, modificar la idea que nos hacemos de su utilidad. Una nueva concepción más amplia de la educación debería llevar a cada persona a descubrir, despertar e incrementar sus posibilidades creativas, actualizando así el tesoro escondido en cada uno de nosotros, lo cual supone trascender una visión puramente instrumental de la educación, percibida como la vía obligada para obtener determinados resultados (experiencia práctica, adquisición de capacidades diversas, fines de carácter económico), para considerar su función en toda su plenitud, a saber, la realización de la persona que, toda ella, aprende a ser” (Comisión Delors, 1996).¹⁴

•Derecho no sólo de niños y niñas sino de *toda persona*

¹⁴ Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid, 1996, p. 96. Sobre la Comisión y el Informe ver <http://www.unesco.org/delors/>

El derecho a la educación no se limita a un período de la vida de las personas – la infancia – sino que asiste a niños, jóvenes y adultos. La asociación entre derecho a la educación y edad – en este caso la llamada “edad escolar” – restringe la educación y el derecho a ésta, y requiere revisarse especialmente a la luz del nuevo paradigma de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

“La educación es un derecho fundamental de toda persona, mujeres y hombres, de todas las edades, en el mundo entero” (Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 1990).

“La educación básica para todos significa que las personas, cualquiera sea su edad, tienen oportunidad, individual y colectivamente, de realizar su potencial” (Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas, CONFINTEA V, Hamburgo, 1997).

Tradicionalmente, el derecho a la educación ha venido inscribiéndose en el marco de los derechos de la infancia.¹⁵ A nivel internacional y nacional, son las instituciones dedicadas a la infancia las que levantan y defienden el derecho a la educación, erigiéndose en representantes y portavoces de niños y niñas. Toda la sociedad reacciona de esa manera.

La *edad* viene siendo históricamente un importante factor de discriminación en el terreno educativo, como lo son el nivel socio-económico, el género, la identidad étnica, la lengua o el lugar de procedencia. Sin embargo, permanece invisibilizado. Tanto, que ni siquiera es mencionado en la Convención de la UNESCO contra de la Discriminación en la Educación (1960)¹⁶, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) o en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Aunque típicamente las cifras que suelen introducir el derecho a la educación son los más de 100 millones de niños y niñas al margen del sistema escolar y los cerca de 800 millones de personas analfabetas que hay hoy en el mundo, estas últimas por lo general se desvanecen en las páginas subsiguientes. La educación de jóvenes y adultos permanece a la sombra, subordinada a las prioridades infantiles, sin ser reconocida ni reconocerse a sí misma como un derecho, sino más bien como un campo de intervenciones *ad-hoc* y remediales librado a la iniciativa y buena voluntad de las autoridades nacionales y de quienes enseñan.¹⁷ Notablemente, la mujer ha venido

¹⁵ La definición de “infancia” y de “niño” en términos de edad sigue siendo inconsistente y creando polémica. La Convención sobre los Derechos del Niño considera *niño* a alguien hasta los 18 años de edad, que es cuando se pasa a tener “mayoría de edad” en muchos países. Los 15 años se asocian con el fin de la educación obligatoria y el inicio de la vida laboral. Bajo estas premisas – hoy necesitadas de revisión - es que los datos oficiales de analfabetismo se contabilizan tradicionalmente a partir de los 15 años.

¹⁶ “Para fines de esta Convención, el término ‘**discriminación**’ incluye cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia que, basándose en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional o social, la condición económica o el nacimiento, tiene el propósito o el efecto de anular o impedir la igualdad en el trato en la educación...”.

¹⁷ También la Comisión Delors, creada en 1993 por UNESCO con la misión de pensar la educación del siglo XXI, reconoce en su informe que “la Comisión ha pensado sobre todo en los niños y los adolescentes, en aquellos que el día de mañana tomarán el relevo de las generaciones adultas” (p. 13).

ganando terreno y visibilidad mundial en el plano de los derechos, haciendo valer la defensa de la equidad de género, más que el tema de la edad como factor de discriminación.¹⁸

Un reciente documento de la UNESCO (Daudet y Singh, 2001, p. 101) afirma que la Declaración de la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos (Hamburgo, 1997) “*agrega la interesante consideración de que la educación no es una cuestión de edad*”. En verdad, lo interesante es que esto lo afirme la UNESCO, pues dicho reconocimiento no es ni reciente ni novedoso. Ya a mediados del siglo pasado la Declaración Universal de los Derechos Humanos había sido clara al respecto: “*Toda persona tiene derecho a la educación*”. Muchas otras declaraciones, leyes y documentos sobre el derecho a la educación han reiterado, en las décadas siguientes, la referencia a “*toda persona*”.¹⁹ No hay que olvidar que la razón de ser de los derechos humanos – y del derecho a la educación, claramente – es salvaguardar la dignidad de las personas, no de un tramo de edad en particular.

Aprender a leer y escribir comprensivamente, y acceder a la cultura escrita en general, es un derecho de toda persona y un proceso que se realiza a cualquier edad. Igual derecho a la educación tiene un niño o niña como una persona joven o adulta que desea continuar aprendiendo y superarse en la vida, que no pudo ir a la escuela en su momento o que debió abandonarla al poco tiempo por ser pobre, por ser mujer, por hablar una lengua distinta a la lengua de instrucción escolar o por no lograr, en fin, adecuarse a los moldes de la mala escuela, distante, rígida, discriminadora, irrespetuosa de los alumnos e intolerante con sus diferencias. A esa persona, la sociedad le debe una segunda oportunidad. Esto está expresamente contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reconocía el derecho de niños, jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar a la llamada “*educación fundamental*”. En pleno siglo XXI, más de medio siglo después de aprobada dicha Declaración, la exclusión y la expulsión escolar de amplios sectores de la población siguen vigentes, y por ende el derecho a satisfacer esa necesidad.²⁰

Por su parte, la “*visión ampliada de la educación básica*” adoptada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) reconocía que todas las personas

¹⁸ La Campaña Mundial por la Educación, lanzada en 1999 por dos grandes ONGs internacionales (Ayuda en Acción y Oxfam International), el Movimiento Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil y la Internacional de la Educación, a fin de exigir el cumplimiento de las metas de la Educación para Todos, ha venido centrando su accionar en el derecho de niños y niñas a acceder a la escuela. Hoy, su misión se define así: “*La Campaña Mundial por la Educación promueve la educación como un derecho humano básico y moviliza presión pública sobre gobiernos y la comunidad internacional para que cumplan sus promesas de proveer educación básica libre, obligatoria y pública a todo el mundo; en particular a niños, mujeres y sectores en desventaja en la sociedad*”. El lema de la Semana Mundial de Acción 2006 fue “*Todo niño necesita un maestro*”. El lema de la Semana Mundial de Acción 2007 es “*La educación como derecho humano*”, y para ella se propone una “*visión holística*” de las seis metas de Educación para Todos, lo que constituye un importante salto cualitativo en la trayectoria de la CME. Ver: <http://www.campaignforeducation.org/action/2007/action.html>

¹⁹ Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración de Hamburgo y la Agenda para el Futuro de CONFINTEA V (1997), y la carta de los derechos fundamentales incluida en la Constitución Europea.

²⁰ Usamos los términos *exclusión* y *expulsión* para describir esta situación; los términos *analfabetismo*, *repetición*, *deserción*, *fracaso escolar*, sitúan el problema y la responsabilidad en la víctima.

– niños, jóvenes y adultos – tienen necesidades básicas de aprendizaje que satisfacer, las cuales incluyen conocimientos, habilidades, valores y actitudes necesarios para comprender el mundo, enfrentar la vida, resolver problemas, realizar un trabajo digno, participar en el desarrollo y continuar aprendiendo.²¹ Las seis metas de la Educación para Todos abarcan por ello desde la primera infancia hasta la edad adulta.

La educación continua de jóvenes y adultos tiene validez e importancia por sí misma, en tanto satisface necesidades básicas de aprendizaje, dignidad y libertad de las personas que aprenden, y contribuye a su desarrollo como ciudadanos plenos. Al mismo tiempo, incide sobre el bienestar general de la familia y sobre el desarrollo de la comunidad y del país. Abundante investigación ha mostrado los impactos positivos de la educación de madres y padres sobre el desarrollo de sus hijos e hijas, no sólo en relación a los indicadores escolares clásicos – matrícula, asistencia, rendimiento – sino en términos de salud, nutrición, cuidado y bienestar general de la niñez. De hecho, como hemos argumentado muchas veces, en el paquete de derechos de todo niño y niña debería incluirse el derecho a la alfabetización y a la educación de sus padres.²²

El término “*educación inclusiva*” ha venido asociándose a necesidades educativas especiales y a la defensa de inclusión en el sistema regular de “niños y niñas diferentes”. La *diferencia*, a su vez, suele ubicarse en el eje de las capacidades (discapacidades o capacidades especiales).²³ No obstante, el término debería designar la inclusividad en sentido amplio, abarcando todo tipo de diferencia - género, edad, etnia, lengua, ideología, credo, nivel socioeconómico, lugar de residencia o cualquier otra condición particular – y abogando por el derecho de toda persona a no ser excluida como sujeto de educación, dentro y fuera del sistema escolar.

•Derecho no sólo a acceder a la escuela sino a la *educación*

El sistema escolar tiene un papel fundamental en la apropiación de la cultura y del conocimiento sistemático, pero no es el único sistema educativo. Muchos aprendizajes fundamentales en la vida de una persona se realizan no en la escuela sino en la familia, en la comunidad, en el trabajo, a través de los medios de comunicación, de la participación social, en la vida diaria. El derecho a la educación debe por ello abarcar y realzar todos estos ámbitos de aprendizaje que entran en juego en la vida de las personas. El derecho a la educación incluye el derecho a la información, la

²¹ Rosa María Torres, “¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares”, en: *Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción*, UNESCO-OREALC, Santiago, 1993.

²² Rosa María Torres, “El derecho de niños y niñas a la educación básica”, UNICEF, Nueva York, 1995. http://www.fronesis.org/rmt_textos.htm

²³ Varios instrumentos y documentos internacionales vienen promoviendo en los últimos años la educación inclusiva, entre otros: la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989), la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (1990), las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993) y la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales (Salamanca, 1994). Más y más países vienen adoptando la educación inclusiva en sus sistemas escolares. UNESCO y UNICEF promueven la educación inclusiva buscando que “*todos los niños y niñas de una determinada comunidad aprendan juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales, incluidos aquellos que presentan discapacidad*”.

comunicación y el conocimiento, y la posibilidad de acceder y aprovechar los diversos medios y tecnologías disponibles, tradicionales y modernos.

La *educación* - y por ende el *derecho a la educación* - suele entenderse como educación *escolar*, ignorándose o desestimándose la educación fuera de la escuela y, en general, el ancho – cada vez más ancho - mundo de aprendizajes informales y experienciales que complementan al saber escolar, y que se dan más acá y más allá de la escuela y de la “edad escolar”.²⁴

El “derecho a la educación” se ha venido asociando tradicionalmente a la educación formal, y dentro de ella a la escolaridad primaria o a la franja de escolaridad considerada obligatoria en cada caso. Más aún, el énfasis se ha puesto en el *acceso* y la *matrícula* escolar de este nivel. El propio término Universalización de la Educación Primaria (UEP) ha sido históricamente acuñado por UNESCO para referirse a la universalización de la *matrícula* escolar, ignorando con ello la problemática de la deserción y el fracaso escolares, de gran magnitud en muchos de nuestros países.²⁵ En tiempos recientes (Educación para Todos, Agenda del Milenio), se ha dado un avance en el sentido de ver más allá de la matrícula y preocuparse al menos con la completación de la enseñanza primaria o básica, aunque siempre dentro de los parámetros del sistema escolar.

La educación familiar, el desarrollo infantil, la educación de la primera infancia, la educación no-formal, la educación a distancia, abierta y otras modalidades educativas realizadas en contextos no escolares, el papel educativo de los medios de información y comunicación, siguen siendo dejados de lado en las políticas y en las estadísticas, a pesar de reconocerse reiteradamente su importancia.

Cabe recordar que una de las seis metas acordadas en 1990 en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos - el uso de los medios masivos de información y comunicación para fines de educación de la población - nunca fue tomada en cuenta y luego fue definitivamente borrada en las seis metas acordadas en el año 2000 en el Foro Mundial de Educación. La idea de incluir a los medios masivos dentro del “sector” y la “política” educativa, es inconcebible para las mentalidades sectoriales.

Un ejemplo claro es el Índice de Educación, parte del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual se refiere únicamente a la educación formal. La propia noción de *conocimiento* -definido en el IDH y para los países en desarrollo como “exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medido por la tasa de analfabetismo adulto” - se reduce a dos indicadores: la tasa de alfabetización y la tasa combinada de matrícula

²⁴ Cabe notar que las cuatro **As** - *Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad* - propuestas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y retomadas más tarde por Katarina Tomasevsky como indicadores y verificadores del cumplimiento del derecho a la educación, están referidas exclusivamente al sistema escolar. Ver. K. Tomasevsky, *El asalto a la educación*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2004.

²⁵ Es con este lente enfocado en la matrícula escolar que América Latina y el Caribe ha ganado notoriedad internacional como región escolarmente avanzada entre las regiones del Sur. No obstante, las altas tasas de matrícula van junto con las también altas tasas de repetición y deserción escolar, entre las más altas del mundo (en promedio, 3 de cada 10 alumnos que inician la educación primaria no llegan a terminarla).

en los diversos niveles del sistema escolar. Como es evidente, el nivel educativo y de conocimientos de una persona y de un país no se mide únicamente a partir de la educación formal, mucho menos a través de la tasa de matrícula y de alfabetización.²⁶

Esta reducción de la *educación* a la *educación escolar* permanece en el corazón del ideario y de las políticas educativas. Ello, a pesar del viejo reconocimiento acerca del rol educativo fundamental de la familia, la comunidad, y los medios de comunicación, y a pesar de la moderna expansión de los espacios y herramientas de información, comunicación y aprendizaje por fuera del sistema escolar, incluyendo el ciberespacio. La asociación educación = escuela, va junto con la asociación educación = infancia y educación = “edad escolar”, ecuaciones todas ellas que dejan afuera a la población joven y adulta como sujeto pleno del derecho a educarse.

Como es sabido, los aprendizajes fundantes se realizan en los primeros años de vida y fundamentalmente en el hogar. Honrar esto significa diseñar y defender políticas integrales – además de específicamente educativas - dirigidas a la familia como un todo. La familia, la comunidad, los medios de comunicación, el trabajo, la participación social, la recreación, el deporte, el arte, son otros tantos sistemas educativos y de socialización que sostienen y complementan al sistema escolar. A estos ha venido a sumarse ahora el ciberespacio, con las posibilidades (y límites) que plantean las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Cada uno de ellos tiene su propio rol en asegurar a la población los aprendizajes y las herramientas esenciales para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida, no solamente en la escuela y en la infancia.

•Derecho no sólo a acceder a la educación sino a una *buena* educación

El derecho a la educación implica derecho a una *buena* educación, no a cualquier educación. Esto implica trabajar simultáneamente desde la oferta y la desde la demanda educativa, informando y calificando dicha demanda, especialmente entre los sectores más pobres de la sociedad, los que reciben la peor educación y los que menos calidad exigen.

Las declaraciones y normativas internacionales acerca del derecho a la educación se han centrado sobre todo en la *accesibilidad* y la *asequibilidad* de la educación, antes que en su *adaptabilidad* y *aceptabilidad*. En otras palabras, han primado los aspectos cuantitativos antes que los cualitativos, así como el punto de vista de la oferta por sobre el punto de vista de la demanda. El tema de la *calidad* de la educación no ha sido objeto de mayores elaboraciones en la conceptualización del derecho y aparece por lo general incorporado dentro de los objetivos y fines de la educación, pero sin indicadores claros.

▪La Declaración Universal de los Derechos Humanos especificaba que la educación “*tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*”. No decía nada acerca de las condiciones de enseñanza y aprendizaje para lograr esos objetivos.

²⁶ Sobre el Índice de Desarrollo Humano ver PNUD <http://hdr.undp.org/hd/>

- La Convención contra la Discriminación en la Educación (1960) incluye el tema de la calidad al definir el término *educación* - “*se refiere a todos los tipos de educación y a todos los niveles educativos, e incluye el acceso, el nivel y la calidad de la educación y las condiciones en las que se da*”²⁷ - y ubica la no-discriminación como un eje central de dicha calidad.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) dedica un artículo específico (artículo 29) a los objetivos que debe cumplir la educación y otro (artículo 30) a destacar el derecho a la propia cultura, lengua y religión. (ver el Recuadro 3).
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) dedica los artículos 13 y 14 al derecho a la educación. El artículo 13 es el más extenso del Pacto y el de alcance más amplio y exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la normativa internacional sobre los derechos humanos. Aquí se retoman y reiteran, para la educación, los objetivos fijados para ésta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La “Observación general sobre la aplicación del artículo 13 del Pacto”, fijada en 1999, desarrolla mucho más el punto, estableciendo que la educación debe tener cuatro características interrelacionadas: (a) disponibilidad. (instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.); (b) accesibilidad (instituciones y programas deben ser accesibles a todos, asegurando: (i) no discriminación, (ii) accesibilidad material, y (iii) accesibilidad económica); (c) aceptabilidad (la forma y el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, que deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes), y (d) adaptabilidad (flexibilidad para adaptarse a las necesidades de los alumnos, a contextos variados y a realidades cambiantes).

En la normativa y en la realidad, lo cierto es que el mundo de la educación sigue atrapado en los números y las cantidades, prestando poca atención a la calidad. Los “diagnósticos” educativos suelen resumirse en indicadores cuantitativos tales como el presupuesto destinado a la educación, la tasa de analfabetismo o alfabetización, la matrícula escolar, la retención, la repetición, el número de años de escolaridad, el número de alumnos por docente, etc. La propia noción de aprendizaje gira en torno a las cantidades antes que a las calidades: saber se confunde con acumular datos, prima la información sobre el conocimiento, importa más cuánto se aprende que qué, cómo y para qué se aprende. A pesar de la retórica sobre (el mejoramiento de) la calidad de la educación que ha acompañado las últimas décadas de reformas educativas, el énfasis ha continuado poniéndose sobre los indicadores cuantitativos clásicos.

Asimismo, la evaluación de la calidad de la educación sigue centrada en los resultados, desatendiendo los contextos, las condiciones, los contenidos, las metodologías, las expectativas, los usos e impactos de lo aprendido. Además, en el medio escolar, los resultados se miden en el rendimiento académico, a través de pruebas estandarizadas aplicadas por lo general en las áreas de Lenguaje y Matemáticas. Son, entre otros, estas

²⁷ El original en inglés “*Convention against Discrimination in Education*” fue traducido como “Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza”. Hacemos aquí nuestra propia traducción y conservamos el término original *educación*.

mismas pruebas las que vienen mostrando que no mejora la calidad de la oferta y de los resultados educativos en el sistema de enseñanza pública, y que más bien tiende a reproducirse la brecha de calidad entre el circuito en que se educan los ricos y el circuito en que se educan los pobres. La magnitud que viene cobrando el llamado *analfabetismo funcional* – leer sin comprender, escribir sin comunicar – es consecuencia entre otros de la mala escuela que enseña, sí, pero sin comprometerse con el aprendizaje.

Políticas y reformas educativas disocian *cantidad* y *calidad* y han seguido tradicionalmente la secuencia “primero la cantidad, luego la calidad”, “primero la infraestructura, luego la enseñanza”. A su vez, la última generación de reformas educativas dictó la secuencia “primero lo administrativo, luego lo curricular y lo pedagógico”. La reiterada historia de fallidas reformas escolares confirma que el cambio educativo requiere integralidad, que cantidad-calidad, lo administrativo-lo curricular-lo pedagógico, no pueden ni deben separarse. El acelerado crecimiento de la matrícula escolar que experimentó América Latina y el Caribe entre 1950 y 1980 se hizo a costa de la calidad; en otras palabras, la escuela que se democratizó es una escuela pobre para pobres. Los altos índices de repetición y deserción escolar, y los bajos niveles de aprendizaje que vienen caracterizando a la educación pública en esta región, son la otra cara de esa escuela que abrió sus puertas a los pobres pero sin ofrecerles condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje, ni desde la política educativa ni desde la política económica.

Ya sea en el sistema público o en el privado, la peor educación les toca por lo general a los pobres: pobre en recursos, en infraestructura, en equipamiento, en contenidos, en pedagogía, en expectativas, en capacitación y experiencia docente, etc. Las políticas y “programas compensatorios” (bonos, becas, incentivos, entrega de materiales a las escuelas, etc.) destinados a los pobres, que vienen acompañando a las reformas educativas en los últimos años, están lejos de poder *compensar* y asegurar efectivamente *equidad*, es decir, iguales oportunidades y condiciones de aprendizaje para todos. Hacerlo implicaría intervenciones integrales – no medidas remediales - de orden político, económico y social, y no meramente educativo.

La investigación disponible sobre “factores asociados” al rendimiento escolar viene mostrando hasta la saciedad que la calidad educativa en el medio escolar depende no sólo de la oferta educativa - educadores, contenidos, pedagogía, espacio, recursos y clima de enseñanza y aprendizaje – sino también, e incluso sobre todo, del entorno socio-económico de los alumnos, no sólo el de su respectiva familia y comunidad sino el del país en su conjunto.²⁸ Los estudios comparativos entre resultados escolares de diferentes países, muestran que a mayor desigualdad económico-social dentro de un país, menor es la probabilidad de lograr buenos resultados educativos, dado que la mayoría de la población no tiene resueltas sus necesidades básicas – alimentación, salud, vivienda, trabajo, ingreso -, base indispensable para acceder a la educación y aprovecharla. Por eso la necesidad de entender la política educativa no como política sectorial, sino articulada a la política social y la política económica.

²⁸

Ver al respecto por ejemplo las pruebas y los resultados de LLECE, PISA y TIMSS

LLECE – Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación <http://llece.unesco.cl/>PISA- Programme for International Student Assessment <http://www.pisa.oecd.org/>TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Studies <http://www.timss.org/>

Acosadas por los problemas económicos y sociales de su entorno, las instituciones educativas se han visto forzadas a asumir tareas de compensación social y a desviar así la atención de su misión central: la enseñanza y el aprendizaje, la transmisión y construcción de conocimiento, la dinamización cultural, contribuyendo, a través de ello, al desarrollo comunitario y al desarrollo local.

No existe una definición universal acerca de qué es una *buena* educación; se trata de un juicio de valor subjetivo, que varía entre países, culturas, grupos, y personas. No obstante, en términos generales podemos afirmar que la buena educación es una educación amigable y respetuosa de los saberes y necesidades de quienes aprenden, capaz de ayudarles a identificar y desarrollar sus talentos, a pensar bien y a comunicarse con propiedad, a colaborar con otros, a desarrollar la empatía y la generosidad, la honestidad, el propio esfuerzo, el valor y la dignidad del trabajo, a visualizar y construir un futuro diferente. La buena educación enseña a gustar del aprendizaje, fundamento del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Recuadro 3

El derecho a la educación en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. 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 y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29 Observación general sobre su aplicación

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus

valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

•Derecho no sólo a acceder a la educación sino al *aprendizaje*

El objetivo de la educación es el *aprendizaje*: aprender, aprender a aprender, y aprender a aprovechar y poner en práctica lo aprendido. La educación está llamada no sólo a satisfacer necesidades de aprendizaje de las personas, sino a generar y estimular nuevas necesidades de aprendizaje. Por eso, el derecho a la *educación* debe entenderse, esencialmente, como derecho al *aprendizaje*. El verdadero reto es construir comunidades y sociedades que aprenden, en las que se satisfacen y expanden las necesidades básicas de aprendizaje de todos sus miembros.

Ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) ni instrumentos más recientes como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) mencionan el *aprendizaje*, razón de ser de la educación y cuestión nodal del derecho a la educación. La Convención – cuya redacción implicó un proceso laborioso que tomó diez años (1979-1989)²⁹ - elabora sobre los objetivos de la educación (Artículo 29) y, dentro del derecho a la educación (Artículo 28), advierte la necesidad de “*adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar*”, pero se queda allí, en la asistencia y la retención escolares, ninguna de las cuales asegura por sí misma aprendizaje.

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) adoptó una meta específica (la meta 3) sobre el aprendizaje, refiriéndose a la necesidad de mejorarlo y evaluarlo, y de establecer ciertos parámetros para medir los avances en este campo. Diez años más tarde, el Foro Mundial de Educación, al evaluar la primera década de Educación para Todos (1990-2000) y ratificar las seis metas planteadas, eliminó la referencia al aprendizaje y volvió a hablar de calidad de manera genérica.

²⁹ En: Luis M. Naya Garmendia (coord.), *La educación y los derechos humanos*, Espacio Universitario-Erein, Donostia, 2005.

El ser humano nace equipado para aprender. Aprender es inherente a la condición humana. Aprendemos solos y con otros, de nosotros mismos y de los demás, haciendo, leyendo, escribiendo, conversando, reflexionando, observando, escuchando, preguntando, deliberando, participando, enseñando a otros. Mientras más sabemos y más aprendemos, más se afila nuestra capacidad para aprender. Toda persona puede aprender y toda edad es buena para continuar aprendiendo. Las necesidades, intereses, estrategias y estilos de aprendizaje varían de una persona a otra y de un grupo a otro, y cambian a lo largo del tiempo.

Tradicionalmente, la educación se ha centrado en el punto de vista de la *enseñanza* (y de quienes enseñan) y ha dado poca importancia al punto de vista del *aprendizaje* (y de quienes aprenden). De ahí la vieja reivindicación de una educación y una pedagogía “centradas en el alumno” y “centradas en el aprendizaje”.

Asimismo, en el medio escolar, *aprendizaje* se confunde con *rendimiento escolar*, es decir, con las calificaciones. No obstante, la prueba y la calificación pueden medir información más que conocimiento, memoria más que comprensión. La prueba y las calificaciones pueden decir poco acerca de lo que realmente sabe y/o aprendió una persona, y acerca de la pertinencia y relevancia de eso que aprendió. Los sistemas de evaluación escolar miden el grado de asimilación de los alumnos respecto del currículo oficial, sin poner en duda la validez de dicho currículo, e insisten en averiguar qué no saben los alumnos, más que en indagar qué saben, qué desean aprender, qué están aprendiendo y cómo utilizan (si utilizan) eso que aprenden.³⁰

Vale a este respecto recordar que:

- Aprendizaje implica comprensión³¹ y comprender implica preguntar, reflexionar, razonar, profundizar, relacionar, juntar teoría y práctica, aplicar el conocimiento a situaciones de la vida real. Todo esto requiere tiempo. No obstante, la educación – tanto escolar como extraescolar, la pública y la privada- es proclive al enciclopedismo, la memorización y la repetición, antes que a privilegiar la comprensión. Enseñar pasa a convertirse en una carrera tras planes y programas de estudio, siempre demasiado abultados para los requerimientos de un aprendizaje efectivo. En la pedagogía convencional, la pregunta es mal vista o tiene poco valor, y se establecen roles fijos entre quienes preguntan (y saben las respuestas) - los educadores - y quienes responden - los educandos.
- Aprendizaje implica construcción activa del conocimiento. El aprendizaje, en definitiva, es activo o no lo es. No obstante, la educación ha seguido privilegiando la transmisión y acumulación pasiva de información (la conocida “educación bancaria”) por sobre la producción activa de conocimiento.
- La misión de todo sistema educativo, de la institución escolar y del educador o educadora, no es enseñar sino lograr que todos los alumnos aprendan.

³⁰ Hay que destacar que la prueba internacional PISA mide no sólo conocimientos sino *desempeño*, es decir, mide no sólo la capacidad para responder preguntas sobre el papel sino la capacidad para usar el conocimiento en situaciones reales.

³¹ La llamada “Pedagogía de la Comprensión” o “Educación para la Comprensión” recoge el sentido y el propósito mismo de la educación, debería considerarse un enunciado tautológico.

▪A menudo, los llamados “problemas de aprendizaje” son en verdad “problemas de enseñanza” y, más allá de eso, “problemas de sistema” – un sistema educativo inadecuado para el aprendizaje – y “problemas de contexto” - condiciones inadecuadas para enseñar y para aprender.

Democratizar la educación es, esencialmente, *democratizar el aprendizaje*. Democratizar el aprendizaje implica no sólo asegurar una educación y una formación/capacitación de buena calidad para todos y todas, sino además asegurar condiciones básicas de vida que permitan a las personas aprovechar las oportunidades de aprendizaje y poner en práctica los conocimientos y competencias adquiridas, es decir, hacer efectivo su derecho a la educación.

•**Derecho no sólo al *aprendizaje* sino al *aprendizaje a lo largo de la vida***

El aprendizaje no se inicia el primer día de clases sino el primer día de vida, e incluso antes del nacimiento, dentro del útero materno. Tampoco termina el último día de clases, con la culminación o aprobación de un determinado nivel o la obtención de un certificado de estudios. El derecho a la educación implica hoy derecho a seguir aprendiendo *a lo largo de la vida*.

La noción de *aprendizaje a lo largo de la vida* (también llamado *aprendizaje permanente*) reconoce esencialmente dos dimensiones inter-relacionadas:

- (a) que el aprendizaje se realiza a lo *largo* de la vida (desde el nacimiento hasta la muerte, no sólo en la infancia o en un período determinado de la vida de una persona); y
- (b) que el aprendizaje se realiza a lo *ancho* de la vida (no únicamente en el sistema escolar y a través de la educación sistemática, sino en todos los espacios y a través de diversos medios: en el hogar, en el juego, en la interacción con los demás, en el trabajo, en la participación social, a través de los medios masivos de información y comunicación, en la experiencia diaria de vivir).

Implícito en el *aprendizaje a lo largo de la vida* está el reconocimiento de los límites del sistema escolar como único sistema educativo. Es imposible pedirle a la escuela, en sus diferentes niveles, que resuelva todas las necesidades básicas de aprendizaje de las personas, entre otras cosas porque:

- hay mucho para aprender, cada vez más, y nunca acaba de aprenderse;
- el conocimiento avanza y cambia constante y rápidamente, y el sistema escolar tiene una capacidad muy lenta para incorporar y procesar dichos avances;
- la sociedad cambia y exige actualización constante de la información, los conocimientos y las habilidades;
- es imposible pretender que alguien -y los educadores específicamente - sepa todo y se mantenga actualizado en todos los campos;
- el tramo de vida escolar es muy corto en el conjunto de la vida de una persona, y cada vez más a medida que aumenta la esperanza de vida al nacer y se prolonga la vida efectiva de las personas en todo el mundo;
- hay cuestiones que corresponde aprender, o que se aprenden mejor, en espacios no escolarizados y en períodos de la vida que no son los de la “edad escolar” convencionalmente definida como tal hasta hoy.

•hay - y seguirá habiendo por mucho tiempo – millones de niños, jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar y/o que se ven forzados a abandonarlo en los primeros grados, sobre todo debido a la pobreza.

El *aprendizaje a lo largo de la vida* ha sido adoptado como principio rector de la sociedad del siglo XXI, la llamada “sociedad red”, “sociedad de la información”, “sociedad de la comunicación”, “sociedad del conocimiento”, “sociedad del aprendizaje”, en sus diversas acepciones.³² Estamos transitando una era de crecimiento exponencial de la información y el conocimiento en todos los campos, y de diversificación sin precedentes de los espacios, medios y lenguajes para la producción, circulación y uso de la información y el conocimiento.

En el terreno educativo, estamos transitando de una comprensión de la educación entendida como *enseñanza*, a una comprensión de la educación entendida fundamentalmente como *aprendizaje*. Ese es el mismo recorrido que viene siguiendo el concepto de *educación a lo largo de la vida* (ELV) hacia el de *aprendizaje a lo largo de la vida* (ALV).

No se trata de conceptos nuevos y tampoco equivalentes, aunque a menudo se los trata como tales. Ambos tienen una larga trayectoria y han venido adquiriendo significados y usos específicos. Muchos coinciden en que la ELV fue realizada y visibilizada a nivel internacional a partir de la publicación del Informe “Aprender a Ser” (conocido como Informe Faure) en 1972. Ese mismo año, la Junta de Gobierno de la UNESCO aprobaba la ELV como la misión específica del Instituto de Educación de la UNESCO (UIE), en Hamburgo.³³ La decisión fue seguida por una serie de publicaciones, empezando con el clásico *Foundations of Lifelong Education* (Fundamentos de la Educación a lo largo de la Vida, 1976), cuyo autor fue Dave, entonces director del UIE (Medel-Año Nuevo *et.al.*, 2001). Dos décadas más tarde, en los 1990s, el concepto de *aprendizaje a lo largo de la vida* (ALV) empezó a desplazar al de ELV, especialmente a partir del Informe de la Comisión Delors (1996), también comisionado por UNESCO.

1972 - Informe Faure: "Toda persona debe estar en condiciones de seguir aprendiendo a lo largo de su vida. La idea de la *educación a lo largo de la vida* es la piedra angular de la sociedad de aprendizaje. El concepto de ‘*a lo largo de la vida*’ cubre todos los aspectos de la educación, abarca todo, y el conjunto es más importante que la suma de sus componentes. No existe un componente separado y ‘permanente’ de la educación que no sea para toda la vida. En otras palabras, la educación a lo largo de la vida no es un sistema educacional sino el principio en el cual se basa toda la organización de un sistema y donde, por consiguiente, subyace el desarrollo de cada uno de sus componentes (...) Proponemos la *educación a lo largo de la vida* como el concepto fundamental para las políticas educativas en los años venideros tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo". (pp. 181-182)

1976 – Fundamentos de la Educación a lo Largo de la Vida: “La educación a lo largo de la vida comprende patrones formales, no-formales e informales de aprendizaje

³² Ver al respecto la obra colectiva coordinada por Alain Ambrosi, Valérie Peugeot y Daniel Pimienta, *Palabras en juego, Enfoques culturales sobre las sociedades de la información*, C&F Editions, Caen, Francia, 2005. http://www.vecam.org/article.php3?id_article=697&nemo=edm

³³ En el 2006 el UIE fue rebautizado como Instituto para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida (*Institute for Lifelong Learning* - UIL). <http://www.unesco.org/education/uiel/>

a lo largo del ciclo vital de una persona, para el mejoramiento consciente y continuo de la calidad de vida, la de cada persona y la de la sociedad” (Dave, 1976).

1996 - Informe Delors: “Es necesario repensar y actualizar el concepto de *educación a lo largo de la vida* a fin de reconciliar tres fuerzas: la competencia, que provee incentivos; la cooperación, que da fuerza; y la solidaridad, que une (...) Clave para el siglo XXI, el *aprendizaje a lo largo de la vida* será esencial a fin de adaptar los requerimientos cambiantes del mercado de trabajo y controlar mejor los tiempos y ritmos cambiantes de la existencia individual” (p. 18).

Tanto el Informe Faure como el Informe Delors y la mayor parte de la literatura que incorpora el discurso de la ELV y el ALV, usan estos términos de manera indistinta, sin una clara conceptualización o delimitación.³⁴ No obstante, en la evolución de estos dos conceptos se marcan algunas diferencias claras. La ELV es un concepto precursor del ALV. En este último, se enfatiza la importancia y la ubicuidad del *aprendizaje*, con o sin presencia de enseñanza, es decir, de una intención educativa deliberada (aprender haciendo, leyendo, escribiendo, conversando, trabajando, etc.). Al mismo tiempo, la versión dominante del ALV que se extiende en el Norte y que cobra fuerza a partir de los 90s surge estrechamente vinculada a la necesidad de adaptarse a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. Asimismo, hay quienes advierten en el moderno discurso del ALV el peligro de asumir el aprendizaje como una responsabilidad individual de cada persona, deslindando la responsabilidad del Estado y debilitando con ello el propio reconocimiento de la educación como un derecho (Torres 2004).

Por otra parte, es preciso tomar conciencia de que estamos frente a una dualización de la agenda educativa a nivel global: mientras que el ALV está siendo incorporado por el Norte como el nuevo paradigma para sus sistemas educativos, ese mismo Norte viene prescribiendo para el Sur una agenda educativa cada vez más restringida - *educación básica* primero (Educación para Todos), *educación primaria* después (Agenda del Milenio)- con lo cual se profundiza, antes que cierra, la brecha Norte-Sur.

Evidentemente, no se trata de incorporar acríticamente el discurso del ALV sino de darle contenido transformador, contextualizarlo y aprovecharlo como marco para fortalecer y articular los diversos espacios, medios, relaciones y prácticas en los que aprenden las personas - el hogar, el sistema escolar, el trabajo, los medios de información y comunicación, el deporte y la recreación, la naturaleza, las bibliotecas, el mundo virtual, etc.- y propender hacia la construcción de “comunidades de aprendizaje” y de una sociedad que aprende. Más allá de sus diferencias y de las más de dos décadas que median entre el Informe Faure (1972) y del Informe Delors (1996), ambos se refieren de hecho a la “sociedad del aprendizaje” como norte de la educación.

El *aprendizaje a lo largo de la vida* supone un modelo inclusivo de educación y aprendizaje, en el cual tienen cabida todas las personas - niños, jóvenes y adultos, aprendiendo y enseñando - y en el cual tienen una responsabilidad todos los actores, con el Estado en una responsabilidad central si aceptamos que la educación es un

³⁴ Los problemas de traducción complican adicionalmente el asunto para los lectores en español. El propio título del Informe Delors es revelador de la tradicional dificultad para distinguir entre *educación* y *aprendizaje*: “**Learning**, The Treasure Within” fue traducido como “La **educación** encierra un tesoro” (!).

derecho y que aquella y éste reclaman hoy ampliarse más allá de la escuela y de la educación para extenderse a lo largo de la vida misma.

• **Derecho no sólo al acceso sino a la *participación*** ³⁵

No basta con acceder a la escuela, a la educación, al aprendizaje, al aprendizaje a lo largo de la vida. Derecho a la educarse implica derecho a *participar*, en cada ámbito y nivel, en las decisiones y relaciones que rigen la vida escolar y otros escenarios de la educación. Estudiantes, educadores, padres de familia y ciudadanía en general tienen derecho a ser consultados en todos los aspectos que atañen a la educación - fines y objetivos, contenidos y métodos, organización y gestión, presupuesto y fuentes de financiamiento, cooperación internacional - así como a exigir información y rendición de cuentas a los responsables en cada caso. El derecho a la educación, extendido a la participación, obliga a repensar el contrato social clásico entre *oferta* y *demandas* educativa.

La educación se ha fijado usualmente en el punto de vista de la *oferta*, desestimando el punto de vista de la *demandas*, es decir, el de los sujetos individuales y colectivos a quienes está llamada a servir la educación: los educandos, las familias, la comunidad local, la ciudadanía en general.

Las políticas – la educativa entre ellas - se entienden usualmente como tarea técnica y experta a diseñarse “arriba” y a ejecutarse “abajo”, sin que medien procesos de consulta o siquiera de información a la población. Asimismo, la política educativa – por lo general entendida como política *escolar* – se ocupa esencialmente de la oferta y de proveer *insumos* para la labor educativa: infraestructura, educadores, programa de estudio, metodologías de enseñanza, materiales, medios y tecnologías instruccionales, base legal, financiera, administrativa, de evaluación, etc. La calidad de la educación se asocia en buena medida a la cantidad – más que a la calidad, adecuación y oportunidad – de dichos insumos.

No obstante, la calidad de la demanda, de la participación y de la exigibilidad de los usuarios del sistema educativo tiene un papel fundamental sobre la calidad de la oferta y sobre la calidad y viabilidad de la propia política educativa. Un sistema educativo fuerte requiere apoyarse en información, comunicación, consulta y participación social permanente y sustantiva a todos los niveles: desde el nivel micro hasta el macro, desde el aula de clase hasta la gran política nacional e internacional. Aquí también, no sólo se trata de la cantidad de participación, sino además y sobre todo de la calidad de dicha participación. Una buena gestión educativa, por ello, asume la participación ciudadana como un insumo más a asegurar y calificar.

El derecho a la participación no está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En la Convención sobre los Derechos del Niño (especialmente en el Artículo 12) el derecho de niños y niñas a participar gira fundamentalmente en torno

³⁵ Algunos de los puntos incluidos aquí han sido desarrollados más ampliamente en: Rosa María Torres, “Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina”, OEA, Washington, 2002. Ver <http://www.oas.org/udse/documentos/socicivil.html>

al respeto a su opinión y su voz; no hay referencias específicas a su participación en el ámbito escolar y en relación a los aspectos que definen su educación.

Convención sobre los Derechos del Niño - Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

La retórica de la *participación* está hoy extendida y ha sido apropiada por los organismos financieros internacionales, con claras connotaciones financieras.³⁶ Continúa predominando una comprensión y una práctica estrecha de la participación en educación, centrada en aspectos formales e instrumentales. Así:

•La participación de los sujetos de aprendizaje – niños, jóvenes, adultos – se ubica como última prioridad y se restringe por lo general al ámbito escolar y más específicamente al aula (asistir a clases, prestar atención, mantener la disciplina, levantar la mano, contestar preguntas, hacer las tareas, etc.) o a la institución educativa (consejos estudiantiles, concursos, periódicos, etc.), pero resguardando celosamente los aspectos curriculares y pedagógicos. Los estudiantes no son informados ni consultados sobre decisiones que afectan al sistema escolar, mucho menos a la política educativa. Esto es así no sólo en los niveles inferiores del sistema, sino también en la educación media y hasta la superior. En el campo de la alfabetización/educación/capacitación de jóvenes y adultos, su participación puede limitarse a definir de común acuerdo el horario de clases. Qué y cómo se aprende y evalúa no se considera materia de consulta, siquiera de explicación, entre quienes aprenden. La alienación curricular y pedagógica de los alumnos está naturalizada en el sistema y en la política educativa.³⁷ Las decisiones presupuestarias, e incluso la información acerca del uso de los recursos en cada plantel, son consideradas ajenas a la capacidad de los alumnos de cualquier edad.³⁸

³⁶ Entre las recomendaciones del Banco Mundial para la reforma escolar en el Sur destacan la “participación de los padres de familia” o la “participación de la comunidad” (entendidas como aporte monetario y/o como control de la escuela y en particular de los maestros) y la “participación de la empresa privada”.

³⁷ La Declaración y el Marco de Acción de la Educación para Todos (Jomtien, 1990) destacaban la necesidad de consultas y estrategias participativas para identificar las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos. No obstante, las reformas de los 1990s fueron reformas “de expertos”, que remozaron antes que revisaron el esquema vertical y tecnocrático de diseño de la política educativa.

³⁸ En este sentido cabe destacar las experiencias de *Orçamento Participativo Criança* (Presupuesto Participativo Infancia) desarrolladas en escuelas de varios estados y municipios de Brasil, en particular en la experiencia desarrollada por el gobierno del PT en la Secretaría Municipal de Sao Paulo con la coordinación pedagógica del Instituto Paulo Freire Ver:

http://www.paulofreire.org/Movimentos_e_Projetos/Escola_Cidada/Projetos_Concluidos/Orcamento_Participativo_Crianca/op.htm

http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Escola_Cidada/Orcamento_Participativo_Crianca_2005.pdf

•La participación de los padres de familia suele ser entendida de manera utilitaria, y se expresa típicamente como: (a) apoyo a la institución (aporte monetario o en especie, asistencia a reuniones) y (b) apoyo a los hijos que estudian (tareas en casa, motivación, seguimiento y vigilancia, sistema familiar de premios y castigos coherente con la normativa escolar, etc.). Padres y madres tienen acceso y a veces voz en torno a los aspectos organizativo-administrativos pero no a los curriculares y pedagógicos, considerados “técnicos”, y a menudo expresamente protegidos a través de normativas legales. Padres y madres reciben los resultados escolares, pero ignoran cómo estos se construyen y evalúan; pueden opinar, pero rara vez incidir sobre las decisiones; son expuestos a información selectiva, que no incluye el uso de los fondos y la rendición de cuentas; pueden acceder al ámbito escolar y local, pero no al de la política educativa .

•La participación de los educadores está confinada al aula y a la institución escolar, y tiene poco peso para incidir en cambios institucionales. Pese a su valoración formal, la innovación sigue yendo contracorriente en la cultura escolar. La tarea docente permanece como una tarea demandante y solitaria, con escaso intercambio entre pares, y cada vez más una tarea vigilada y bajo escrutinio social. El acceso a las instancias que toman decisiones y diseñan la política educativa se hace a través de mecanismos de representación que delegan la tarea a dirigentes sindicales; para el grueso del magisterio, la política educativa permanece como algo ajeno y distante.

•La participación de la ciudadanía en general en la cuestión educativa es aún muy pobre y restringida. Las consultas que han acompañado a varios procesos de reforma educativa en los últimos tiempos, han resultado ser más bien mecanismos formales y no incluyen cuestiones claves como el financiamiento, el endeudamiento externo, o la asignación presupuestaria; no se han incorporado como un mecanismo permanente y genuinamente democrático, que llegue a todos; y han perdido credibilidad dada su reiteración y su falta de incorporación de lecciones aprendidas. “Incidir en la política educativa” viene siendo objetivo expreso planteado desde organismos de la sociedad civil, pero con escasos resultados e impactos reales y difícil sostenibilidad en el tiempo.

La participación, en educación, no es un agregado o una opción; es condición indispensable del hecho educativo (el aprendizaje es activo y participativo, o no es tal) y de la propia eficacia de la política educativa (tanto el diseño como la ejecución de la política requieren la comprensión, la colaboración y el concurso de todos los sectores involucrados). No entender esto lleva una y otra vez al no-aprendizaje, a la falta de adecuación de políticas y programas a la realidad, a la incompreensión y resistencia frente a las propuestas de cambio, a movilizaciones sociales cada vez más prolongadas, abarcativas e integrales que reclaman ya no sólo mejores salarios, mejor infraestructura y reivindicaciones corporativas sino cambios estructurales en el sistema educativo y en los modos de hacer política y reforma educativa.³⁹

La participación es conquista desde abajo pero también responsabilidad democrática desde arriba, a cada nivel. Todo buen educador entiende que la misión de la educación es contribuir a formar ciudadanos plenos, pensantes y críticos, proactivos y

³⁹ Una lección en este sentido fue la masiva movilización de los estudiantes secundarios chilenos, en mayo-junio 2006, que tomó por sorpresa a todo Chile y puso en jaque el proceso de reforma educativa, asumido hasta entonces por muchos como modelo a seguir en la región. Ver: <http://www.observatorioeducacion.uchile.cl/> y el blog <http://movimientoestudianteschile.blogspot.com/>

constructivos, conscientes de sus deberes y de sus derechos, y capaces de ejercerlos dentro y fuera de las aulas. Todo Estado democrático y toda reforma educativa sería sabe que es indispensable trabajar simultáneamente desde la oferta y desde la demanda educativa, y orientar esfuerzos específicos a fin de contribuir a *calificar* esta última, informando y calificando la participación ciudadana en educación, especialmente entre los sectores populares, los más empobrecidos y peor servidos de la sociedad, entre otras cosas porque son los que menos demandan su derecho a una educación de calidad.⁴⁰

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- AMBROSI, Alain; Peugeot, Valérie; Pimienta, Daniel (coord.), *Palabras en juego, Enfoques culturales sobre las sociedades de la información*, C&F Editions, Caen, Francia, 2005.
http://www.vecam.org/article.php3?id_article=697&nemo=edm
- BELANGER, Paul; Gelpi, Ettore (eds.), *Lifelong Education = Education Permanente, Learning*, UNESCO-UIE, Hamburg, 1995
- CEPAL/UNESCO-OREALC. 2005. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago.
http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/invertir_mejor_para_invertir_mas.pdf
- CORAGGIO, José Luis; Torres, Rosa María, *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*, Miño y Dávila/CEM, Buenos Aires, 1997; 2ª. ed., Madrid, México, Buenos Aires, 1999.
- DAUDET, Yves; Singh, Kishore, *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-Setting Instruments*, UNESCO, Paris, 2001, p. 13.
- DAVE, R.H. (dir.), *Foundations of Lifelong Education*, UIE, Hamburg, 1976.
- DELORS, Jacques (coord.), *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, Santillana/Ediciones UNESCO, Madrid, 1996.
- FAURE, Edgar, *Learning to Be*, International Commission on the Development of Education, UNESCO, Paris, 1972.
- GADOTTI, Moacir, *Orçamento Participativo Criança: Exercitando a cidadania a partir da infância*, Centro Studi Giovanni Calendoli – Teatro per Ragazzi, Albano Terme (Padova – Itália) - É vietato uccidere la mente dei bambini, III Convegno Internazionale, , 8-9 sept. 2005.
http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Escola_Cidada/Orcamento_Participativo_Crianca_2005.pdf
- La educación no-formal, una prioridad de futuro*. Documentos de un debate, Fundación Santillana, Madrid, 1991.

⁴⁰ La Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño” (Ecuador 1988-89) adoptó como eje temático la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trataba no sólo de enseñar a leer y escribir, sino de informar y educar a toda la población en los derechos humanos y en su exigibilidad. Ver: http://www.fronesis.org/ecuador_cna.htm

LLECE-Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, *Primer Informe del Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores asociados en tercero y cuarto grado*, UNESCO-OREALC, Santiago, 1998

MEDEL-AÑONUEVO, Carol; Ohsako, Toshio; Mauch, Werner, *Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century*, UIE-UNESCO, Hamburg, 2001.

<http://www.unesco.org/education/uii/publications/uiestud28.shtml>

NAYA GARMENDIA, Luis (coord.), *La educación y los derechos humanos*, Espacio Universitario-Erein, Donostia, 2005.

NAYA GARMENDIA, Luis (coord.), *La educación a lo largo de la vida: Una visión internacional*, Espacio Universitario-Erein, Donostia, 2005.

PRIE-Proyecto Regional de Indicadores Educativos, *Panorama Educativo de las Américas*, Gobierno de Chile y UNESCO-OREALC, Santiago, 2002

<http://www.prie.cl/espagnol/seccion/documento/panorama.pdf>

TOMASEVSKI, Katarina, *El asalto a la educación*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2004.

TOMASEVSKI, Katarina, *The State of the Right to Education Worldwide. Free or fee: 2006 Global Report*.

http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf

SUBIRATS, Joan (coordinador), *Més enllà de l'escola*. Transformacions socials i noves dinàmiques educatives i professionals, Editorial Mediterrànea, Barcelona, 2003.

TORRES, Rosa María, "¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares", en: *Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción*, UNESCO-OREALC, Santiago, 1993.

<http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

TORRES, Rosa María, "El derecho de niños y niñas a la educación básica", UNICEF, Nueva York, 1995.

http://www.fronesis.org/rmt_textos.htm

TORRES, Rosa María, *Una década de "Educación para Todos": La tarea pendiente*, IPE-UNESCO Buenos Aires, 2000; Editorial Popular, Madrid, 2000.

<http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

TORRES, Rosa María, *Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, OEA, Washington, 2002.

<http://www.oas.org/udse/documentos/socicivil.html>

TORRES, Rosa María, *Aprendizaje a lo largo de toda la vida: Un nuevo momento y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de las personas adultas – AEBAs - en el Sur*, ASDI, Estocolmo, 2004.

<http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

TORRES, Rosa María, *Lifelong Learning in the South*, Sida Studies 11, Stockholm, 2004.

http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3344&language=en_US&searchWords=Lifelong%20Learning%20in%20the%20South

TORRES, Rosa María, *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*, Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social Fe y Alegría - Entreculturas, Madrid, 2005.

<http://www.fronesis.org/libreriarmt.htm>

TORRES, Rosa María, “Educación en la sociedad de la información”, en: *Glosario Intercultural Palabras en juego, Enfoques culturales sobre las sociedades de la información*, C&F Editions, Caen, Francia, 2005.

http://www.vecam.org/article.php3?id_article=697&nemo=edm

TRILLA, Jaume, *La educación fuera de la escuela, Ambitos no formales y educación social*, Ariel, Barcelona (2ª. ed.), 1996.

TUIJMAN, Albert; Boström, Ann-Kristin, “Changing Notions of Lifelong Education and Lifelong Learning”, *International Review of Education*, Volume 48, Numbers 1-2 / March, 2002.

UIE – UNESCO Institute for Education, *Lifelong Learning/Education Bibliography*, N° 59, Hamburg, 2001.

<http://www.unesco.org/education/uie/pdf/biblio59.pdf>

UNESCO, V Conferencia Mundial sobre Educación de Adultos (CONFINTEA V), *Declaración de Hamburgo y Agenda para el Futuro*, UIE-UNESCO, Hamburgo, 1997.

<http://www.unesco.org/education/uie>

<http://www.unesco.org/bpi/eng/confintea/>

UNESCO, *World Education Report 2000: “The right to education: Towards education for all throughout life”*, Paris, 2000.

<http://www.unesco.org/education/information/wer/>

UNESCO, *Informe sobre la educación en el mundo 2000 “El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida”*, Ediciones UNESCO/Grupo Santillana, Madrid, 2000.

UNESCO, *Aprendizaje abierto y a distancia. Consideraciones sobre tendencias, políticas y estrategias*, UNESCO, París, 2002.

UNESCO, *World Report 'Building Knowledge Societies' 2004*, Paris, 2004.

UNICEF, *The State of the World's Children 2003: Child Participation*, New York, 2003.

UNESCO-OREALC/IDRC. 1993. *Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción*. Santiago: UNESCO-OREALC.

UNESCO-OREALC, *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2001

UNESCO-OREALC, *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)*, 2002.

UNESCO-OREALC, *Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003. Educación para Todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance*, Santiago, 2004(a).

UNESCO-OREALC, *La conclusión final de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?* Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio Vinculados a la Educación, Santiago, 2004 (b).

Sitios web

Katarina Tomasevsky – Right to Education Project

<http://www.right-to-education.org/home/index.html>

LLECE – Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

<http://llece.unesco.cl/>

PISA- Programme for International Student Assessment

<http://www.pisa.oecd.org/>

PNUD/Índice de Desarrollo Humano

<http://hdr.undp.org/hd/>

TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Studies

<http://www.timss.org/>

UNESCO-Institute for Lifelong Learning (UIL)

<http://www.unesco.org/education/uie>

UNESCO – Right to Education

<http://portal.unesco.org/education/en/ev.php->

[URL_ID=9019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=9019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNESCO, Worldwide Action in Education

<http://www.unesco.org/education/educprog/brochure/index.html>

UNESCO, World Education Report

<http://www.unesco.org/education/information/wer/>

UNESCO, Informes de Seguimiento de la Educación para Todos en el mundo

<http://portal.unesco.org/education/es/ev.php->

[URL_ID=43009&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=43009&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

UNICEF, Estado Mundial de la Infancia

<http://www.unicef.org/spanish/>

Informes y Declaraciones internacionales en la web (en orden cronológico)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Convención contra la Discriminación en la Educación (1960)

<http://portal0.unesco.org/es/ev.php->

[URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal0.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm

Informe Faure: Aprender a ser, La educación del futuro (1972)

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132984so.pdf>

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm

Conferencia y Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990)

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_jomtien_declaracion_mundial.pdf

Informe de la OCDE, Aprender a cualquier edad (1996)

http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1_1,00.html

Informe de la Comisión Delors (1996)

<http://www.unesco.org/delors/>

Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997)

<http://www.unesco.org/education/uie/confintea/declaspa.htm>

<http://www.unesco.org/bpi/eng/confintea/>

Foro Mundial de Educación y Marco de Acción de Dakar, UNESCO (2000)

<http://www.unesco.org/education>

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

Informe Mundial de la Educación, UNESCO (2000)

<http://www.unesco.org/education/information/wer/>

Comisión de las Comunidades Europeas (2000), Memorándum sobre el aprendizaje permanente

http://europa.eu.int/comm/education/life/index_fr.html

Informe de Eurydice “Apprendre tout au long de la vie : La contribution des systèmes éducatifs des États membres d l’Union européenne” (2000)

<http://www.eurydice.org>

Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

<http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>