

tarea

**ayuda
en
Acción**



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



CEAAL
Consejo de Educación
de Adultos de América Latina

EDUCACIÓN Y ACTORES SOCIALES frente a la pobreza en América Latina

JOSÉ RIVERO





JOSÉ RIVERO, educador peruano, desempeñó durante dos décadas las tareas de animación y apoyo a la educación con jóvenes y adultos desde su condición de especialista regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile. En su país sus iniciales servicios educativos los desarrolló con niños y adolescentes en aulas públicas, conduciendo un centro de capacitación para campesinos de la sierra central peruana y desempeñando tareas directivas en la reforma educativa de los años setenta. Se especializó en Desarrollo Comunitario en el CREFAL conducido por Miguel Soler Roca en Pátzcuaro, México. Desde el año 2000 retorna a su país desempeñándose como miembro del inicial Consejo Nacional de Educación y como Directivo de Foro Educativo, combinando sus actividades con las de consultor nacional e internacional en políticas educativas.

**EDUCACIÓN Y
ACTORES SOCIALES**
frente a la pobreza
en América Latina

JOSÉ RIVERO

© **José Rivero Herrera**

DE ESTA EDICIÓN:

© **Fundación Ayuda en Acción.**

Av. Jorge Basadre 1216, San Isidro. Lima 27, Perú

Teléfono (51 1) 422 6292

Dirección electrónica: ayuda@ayudaenaccion-peru.org • Internet: www.ayudaenaccion.org

© **CEAAL, Consejo de Educación de Adultos de América Latina.**

Vía Cincuentenario No. 84B, Coco del Mar, Corregimiento de San Francisco, Panamá.

Telefax: (507) 270 1084 / (507) 270 1085

Dirección electrónica: info@ceaal.org • Internet: www.ceaal.org

© **CLADE, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.**

Rua Costa Carvalho, 79

05429-130 | São Paulo | SP | Brasil

Telefax: 55 11 3853-7900

Internet: www.campanaderechoeducacion.org

© **Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.**

Parque Osoreo (antes Borgoño) 161, Pueblo Libre. Lima 21, Perú

Teléfono (51 1) 424 0997 • Fax (51 1) 332 7404

Dirección electrónica: postmast@tarea.org.pe • Internet: www.tarea.org.pe

DISEÑO DE CARÁTULA E INTERIORES: EVELYN NÚÑEZ ALAYO.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: JOSÉ LUIS CARRILLO.

DIAGRAMACIÓN DE INTERIORES E IMPRESIÓN: RAÚL PEÑA S.A.C.

PRIMERA EDICIÓN, OCTUBRE DE 2008.

PRIMERA REIMPRESIÓN, 1000 EJEMPLARES.

LIMA, NOVIEMBRE DE 2008.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-15406

Las ideas y opiniones contenidas en esta obra son de responsabilidad del autor y no tienen que comprometer o reflejar la posición de las instituciones editoras ni de las fundaciones que las auspician.

Auspiciado por:



Contenidos

Presentación del Consejo de Educación de los Adultos de América Latina. <i>Nélida Céspedes</i>	9
Prefacio de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. <i>Camilla Croso</i>	11
Prólogo. <i>Alejandro Cusiánovich</i>	13
Introducción José Rivero	17
<hr/>	
PARTE I: Límites de las reformas educativas para asumir la globalización y enfrentar la pobreza	
<hr/>	
I. Reformas educativas y globalización	24
1. Los límites de la globalización	25
2. Los nuevos escenarios de la globalización	26
II. Una pobreza persistente	34
III. Los énfasis económicos en el cambio educativo y sus efectos	36
1. Inspiración económica en los cambios educativos	36
2. Algunos de los efectos sobre procesos educativos	37
IV. Límites educativos ante la pobreza	39
V. Las insuficiencias de las reformas en materia de equidad	42
1. Identificación de modernización con privatización y disminución de roles del Estado	42
2. Énfasis pedagógico en realidades desiguales y multiculturales	44
3. Insuficiente consideración y atención de la primera infancia	47
4. Ausencia del adulto como objeto de atención educativa	48

5. Maestros empobrecidos no preparados para trabajar con pobres	49
6. Nuevas legislaciones sin efectivo liderazgo estatal	51
VI. Las demandas educativas prioritarias	53
1. Una agenda educativa que considera desafíos de la gobernabilidad y la globalización	53
2. Fortalecimiento de la educación pública y renovación de roles del Estado	58
3. El financiamiento y la gestión: invertir mejor para obtener más	60
Referencias bibliográficas	63

Parte II

La educación temprana, piedra angular de todo desarrollo humano

I. Razones para que la atención a la niñez sea prioritaria y base para el desarrollo humano y social	71
1. Los avances científicos avalan la trascendencia de la atención a la niñez desde la gestación, especialmente hasta los 3 años.	71
2. La atención a la niñez es la base más sólida para construir democracia y ciudadanía	75
3. La atención a la niñez, influye en el desarrollo local y nacional	75
II. Balance latinoamericano de la educación inicial de la niñez menor de seis años, con énfasis en el menor de tres	76
III. Los enfoques de calidad para los programas de atención a la niñez	78
IV. Programas relevantes en América Latina	80
1. Brasil	80
2. Colombia	83
3. Cuba	87
4. México	91
5. Perú	94
V. Reflexiones sobre los programas	97
1. ¿Cómo enfrentar la pobreza desde la pobreza?	97
2. La estimulación temprana en los programas	98
3. Respecto a la observación y el registro de los niños	99
VI. Elementos básicos para políticas de atención a niños de 0 a 3 años	102
1. Reconceptualización del niño como sujeto de acción y no solo de reacción	102
2. Promoción de una atención temprana del desarrollo infantil replanteando el actual abordaje de la estimulación temprana	104
3. Desarrollo de estrategias para tomar conciencia colectiva y dar pasos efectivos sobre la importancia de apoyar al niño desde sus características y necesidades inherentes a su desarrollo	105
4. Opción por la intersectorialidad e interdisciplinariedad	106

5. Evaluación rigurosa de programas desarrollados buscando el rescate de anteriores experiencias y propuesta de renovación de las existentes	107
6. Focalización estratégica en una mayor y mejor formación de recursos humanos	109
VII. Nuevas demandas de la ciencia para cerrar la brecha entre conocimiento y acción en políticas para educación temprana	112
Referencias bibliográficas	115

Parte III

La alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas como factor de igualdad educativa **119**

I. Rasgos característicos de la población de jóvenes y adultos potenciales usuarios de programas de alfabetización y educación básica	123
II. Significado(s) que ha adquirido la alfabetización y la educación con personas jóvenes y adultas	126
1. La naturaleza variable del concepto de alfabetización	127
2. El alfabetismo y analfabetismo funcional: resultados de una investigación regional	133
3. La educación básica de personas jóvenes y adultas	135
III. El analfabetismo y los programas y campañas de alfabetización en América Latina	137
1. El analfabetismo en cifras	137
2. ¿Por qué han fracasado tantos programas y campañas de alfabetización?	140
3. Errores frecuentes que deben desterrarse	143
IV. Caracterización de la educación con personas jóvenes y adultas	146
1. Tendencias de cambio en la educación de adultos a partir de CONFINTEA V y de Dakar	146
2. Síntesis panorámica sobre la acción de los gobiernos	149
3. Las tendencias en la acción de la sociedad civil.	151
V. Estado del arte de los programas y métodos en ejecución	152
1. Programas regionales	152
2. Programas nacionales	155
3. Métodos	165
VI. Puntos a tener en cuenta en la concepción y ejecución de políticas educativas con jóvenes y adultos	170
1. Cuándo se alfabetiza y educa mejor a jóvenes y adultos.	170
2. Hacia estrategias integrales de alfabetización	175

VII. La superación del círculo vicioso de la pobreza como parte de la idoneidad de la alfabetización y la educación con personas jóvenes y adultas	181
1. Algunos elementos estratégicos	181
2. Importancia de la educación de la mujer pobre	182
3. Asumir los desafíos de la interculturalidad	184
4. Educación y trabajo de jóvenes adultos	186
5. La EPJA y el aliento de la organización social y solidaria	189
Referencias bibliográficas	193

Parte IV

Movimientos sociales por la educación

I. La educación generada por los movimientos sociales en América Latina	201
II. La educación campesina e indígena	207
1. La educación como forma de lucha en el Movimiento Sin Tierra en Brasil	207
2. Educación con indígenas de la amazonia en Perú	220
III. Movimientos populares urbanos	234
1. La rebelión de los Pingüinos en Chile	234
2. Bachilleratos populares de jóvenes y adultos en Argentina	241
IV. Los movimientos docentes	258
1. Influencia sindical y conflictos docentes en México	261
2. El Colegio de Profesores en Chile	270
3. La FECODE en Colombia	280
V. Características comunes y principales desafíos	290
Referencias bibliográficas	294

Dedicatoria

Este libro está dedicado al inmenso contingente de educadores populares latinoamericanos inspirados en el pensamiento de Paulo Freire. A través de él rindo personal homenaje a la trayectoria íntegra y comprometida con la educación de su pueblo uruguayo y con la de campesinos latinoamericanos del maestro Miguel Soler Roca.

Presentación

El Consejo de Educación de Adultos de América Latina se define como un movimiento de Educación Popular cuyo sentido es contribuir a que las personas, grupos y movimientos sociales, y nosotros en él, avancemos hacia nuestra liberación. Este compromiso se construye desde la centralidad de lo educativo, en diálogo con otros procesos políticos, socioculturales y ambientales. Así también, asume la responsabilidad de contribuir a que las agendas y políticas públicas estén a favor de la transformación democrática de nuestras sociedades, la conquista de la paz y los derechos humanos.

Herederos del pensamiento de Paulo Freire, retomado y recreado por muchos educadores, seguimos apostando por una educación en sí misma humana y que, por ende, promueva procesos de humanización de las personas y sus entornos de vida.

Como Paulo lo decía: "Si admitiéramos que la deshumanización es vocación histórica de los hombres, nada nos quedaría por hacer, la lucha por la liberación por el trabajo libre, por la desalienación, por la afirmación de los hombres como personas, no tendría significación alguna. Ésta solamente es posible porque la deshumanización, aunque siendo un hecho concreto en la historia, no es, sin embargo, un destino dado, sino resultado de un orden injusto que genera la violencia de los opresores y consecuentemente el ser menos".

Con ese norte, nos planteamos abordar la importancia de la educación, asumida como una responsabilidad política, ética y educativa, afirmando que la educación es un derecho humano fundamental, irrenunciable, junto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que son consustanciales a cada persona y que los estados tienen la responsabilidad de garantizar. Así también, entendemos la educación como derecho a lo largo de la vida, como medio para formar sujetos críticos y activos que contribuyan al cambio social.

Esta concepción a lo largo de la vida se basa en un principio de justicia, de igualdad de oportunidades para todos y todas, y responde a la necesidad de superar la exclusión en que viven millones de personas en América Latina, despojadas hoy de sus más elementales derechos. Es una perspectiva que articula la educación básica y permanente, que asume un concepto de sociedad educadora para que las personas y los grupos tengan un conjunto de posibilidades educativas e identitarias en determinados espacios de convivencia.

Sin embargo, lo realizado hasta el momento en materia educativa, social y económica nos ubica en una profunda crisis, como consecuencia de la aplicación de un modelo neoliberal que sacraliza el mercado, el lucro y el individualismo y depreda nuestro ambiente.

En ese contexto son indispensables reflexiones comprometidas y lúcidas como las que nos entrega José Rivero Herrera, autor de la presente publicación, que nos ayuda a analizar el estado del derecho a la educación a lo largo de la vida en nuestra América Latina. Como educadores y educadoras populares, no nos anima solamente el afán del análisis, aunque lo sabemos fundamental, sino la urgencia de una acción político-pedagógica sustentada y transformadora, para provocar un mayor compromiso por una educación que contribuya a la liberación de las personas y su apuesta por una buena vida, en una sociedad democrática participativa. Esa es también una apuesta del CEAAL.

En Educación y actores sociales frente a la pobreza en América Latina encontraremos una agenda de trabajo que implica construir respuestas frente a los “límites de las reformas educativas para asumir la globalización y enfrentar la pobreza”, título del primer capítulo. El segundo capítulo, que aborda una política postergada y esencial en relación con la primera infancia, se titula “La educación temprana, piedra angular de todo desarrollo humano”. El capítulo 3 trata de “la alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos como factor de igualdad educativa”. Estos son temas urgentes, como urgente es la atención a millones de personas que no han tenido ni tienen acceso a una buena educación. Por ello los títulos de la publicación hablan por sí mismos, y dicen de la intencionalidad política, educativa y valórica del autor, comprometido con procesos de mejoramiento de la calidad educativa de nuestros pueblos. Tal como él lo señala, es un texto que invita a la esperanza por una educación a lo largo de la vida que empodere a las personas y se enfrente la pobreza.

Es la acción de la sociedad organizada la que ha venido marcando un camino de propuestas y protestas. Gracias a la actuación de los movimientos sociales y al compromiso de la sociedad civil, ha sido posible aportar, denunciar y vigilar políticas educativas para que estas tengan un carácter inclusivo, intercultural, con perspectiva de género, basadas en una educación ciudadana respetuosa de los derechos humanos. La actuación de los movimientos sociales nos plantea una perspectiva de acción en la que se desarrollan procesos de empoderamiento de los actores locales, que contribuyen en sus luchas por la educación a la democratización de nuestras sociedades. Por ello resulta muy sugerente el último capítulo del libro, “El movimiento social por la educación y sus posibles nuevas agendas”.

Esta publicación nos interpela, nos desafía a renovar ideas y prácticas que apuestan por el cambio, y es una contribución al movimiento social por el derecho a la educación del cual nos sentimos parte.

Nuevamente decirle gracias a José Rivero, gran educador e investigador, quien con sus reflexiones nos invita a redoblar nuestro compromiso por una educación liberadora, construyendo y enfrentando todo aquello que no la posibilite, en un mundo en el que la ciencia y los avances tecnológicos están del lado de las personas, las sociedades, para un orden social, político, cultural y ambiental más humano, justo, democrático y ético.

NÉLIDA CÉSPEDES

Presidenta del Consejo de Educación de Adultos de América Latina

Prefacio

La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), articulación plural de organizaciones de la sociedad civil de toda la región, actúa en defensa del derecho a la educación de calidad, pública y gratuita, de responsabilidad del Estado, para todos y todas. La CLADE, que afirma la educación como derecho humano, exigible política y jurídicamente, considera urgente la construcción colectiva de un proyecto político regional incluyente, solidario y equitativo que sienta bases firmes para el futuro de la región latinoamericana, reconociendo y valorando la diversidad de la que somos portadores y superando la iniquidad que hoy caracteriza a nuestras sociedades.

El presente libro de José Rivero es una contribución fundamental para todos y todas quienes luchamos por ese horizonte de justicia social en el que el conjunto de los derechos humanos se vean concretados. La educación ha sido afirmada como derecho humano por la mayor parte de los estados de Latinoamérica en distintos pactos y protocolos, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño, y el Protocolo de San Salvador. Asimismo, nuestros estados están todavía lejos de garantizar la universalidad, obligatoriedad y gratuidad de la educación afirmadas en esos instrumentos, los que, bueno es recordarlo, son vinculantes, razón por la cual su no cumplimiento caracteriza una violación de derechos con posibilidad de reparación.

Al afirmar la educación como derecho humano este libro nos permite dialogar con el marco conceptual planteado por Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación entre 1998 y 2004, y adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999, que plantea que ese derecho se realiza si la educación es disponible, accesible, aceptable y adaptable. Disponible en el sentido de que haya instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y en condiciones necesarias; accesible, porque debe estar al alcance, material y económicamente, de todos y todas, sin discriminación; aceptable, en tanto debe contar con estándares mínimos para maestros, maestras y estudiantes, facilidades escolares, currículo, relaciones entre los sujetos de la comunidad escolar y la gestión de la escuela; y adaptable, en el sentido de que debe tener la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades de los estudiantes, en sus distintos contextos sociales y culturales.

Muy importante es el énfasis dado en este libro a la educación infantil y a las personas jóvenes y adultas, pues recuerda que el derecho a la educación incluye a esos sujetos —niños y niñas pequeños, personas jóvenes y adultas— que suelen no ser priorizados por las políticas y planes de los distintos estados. La educación es un derecho a lo largo de toda la vida, planteamiento que viene en buena hora y que debe ganar más espacio en el debate social de nuestra región, aprovechando incluso la realización de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA), que tendrá lugar en el Brasil en mayo de 2009.

El énfasis otorgado a la discusión de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión es otra característica importante del libro. En términos de políticas públicas, la articulación de políticas educativas a otras que vayan más allá de lo educativo, orientadas a obtener un mayor desarrollo social y económico de las sociedades latinoamericanas, es fundamental. Estamos retados a debatir el modelo de desarrollo que eligen los países de la región, la concreción del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones, así como las prioridades presupuestarias de los gobiernos, que suelen ser un espejo del modelo de desarrollo adoptado.

Como CLADE, tenemos el compromiso colectivo de buscar incidir en la construcción de políticas públicas y normas educativas que concreten los cambios y transformaciones que buscamos, y vigilar que las autoridades responsables las cumplan para hacer efectivo el derecho a la educación.

CAMILLA CROSO

Coordinadora de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

Prólogo

La educación como un derecho humano de las personas y las sociedades y ello como componente de la dignidad de los pueblos, son dos ideas matrices que subyacen a este nuevo libro, que nos distingue presentar, y que se inscribe en la ya larga y siempre actualizada información sobre educación en la Región a la que José Rivero nos tiene habituados. Su lectura nos permite afirmar que guarda coherencia con sus anteriores trabajos con los que conforma un sólido corpus de pensamiento educativo y pedagógico de inculcable articulación a lo social, a lo político, a lo cultural y a la responsabilidad ética. En este preciso sentido hay continuidad y simultáneamente novedad. Esta es reconocible en el contenido, muy en particular en lo que refiere al hermoso capítulo dedicado a la educación de la primera infancia, y el último, al abordar la educación desde la perspectiva de los movimientos sociales y el rol que éstos juegan en los procesos de afirmación de la educación como componente de sus luchas por la dignidad. El capítulo tercero consagrado a la educación de adultos y jóvenes – que se concreta en un concepto amplio y novedoso de alfabetización- se enmarca en el horizonte de dos coordenadas no escindibles entre sí, la de la globalización y la pobreza frente a las cuales los esfuerzos de reformas y de cambios en educación evidencian sus propios límites.

¿REVERTIR LA POBREZA DESDE LA POBREZA?

El autor no duda en reconocer los grandes desafíos que supone combatir la pobreza, la exclusión y las radicales desigualdades desde aquellos que las padecen secularmente. Rivero es un lúcido y ponderado crítico de la realidad, vale decir de las concretas posibilidades para el logro de encarar exitosamente situaciones de la complejidad como la de las enunciadas. Pero precisamente por ello, es radicalmente esperanzador y sin espejismos. Todo el libro está tejido en torno a un método comparativo de experiencias en curso y de las lecciones que de ellas podemos recoger. Desde allí se confronta con los avances de investigaciones, estudios y aportes de eventos e instituciones especializadas a diversos niveles.

No se trata de una afirmación ideológica y principista, sino de un recuerdo centrado en la participación de las poblaciones y comunidades que padecen desigualdades crecientes,

olvidos prolongados y exclusiones con frecuencia naturalizadas por la extracción étnica, el origen social, el género y la edad. Es decir, centrado en la significación humana y política de ser sujetos activos en la búsqueda de la equidad de oportunidades y la justicia social como factor de conciencia de dignidad colectiva y personal. "...es necesario reconocer los límites de la educación de adultos y de la educación en general que, si bien contribuye al desarrollo de las sociedades, no es la solución por sí misma para la pobreza y el desempleo que son productos de la aplicación sistemática de las políticas que reproducen aumentan y agudizan la pobreza y la desigualdad".

GLOBALIZACIÓN DEL PENSAMIENTO ÚNICO O DE UNA EDUCACIÓN EMANCIPADORA

Las reformas que analiza el autor en materia educativa si bien fueron pretendidamente globales en relación a los sistemas educativos ofertados, quedaron irremediamente parroquianas en comparación a lo exigido por el proceso de globalización ya que se inscribieron más bien en el ritmo de la oferta que en las necesidades de la demanda. Ello equivale a reconocer, que finalmente estuvieron de espaldas a las posibilidades de los más pobres. Y es que, lo recuerda el autor, las reformas emprendidas –si "reformas" es un término apropiado habida cuenta de la densidad etimológica que conlleva– no hacen sino reproducir la retórica del capital humano(p.4), se evidencian como incapaces de hacer que la educación constituya un real proceso de movilidad social y de equidad social para las grandes mayorías (p.16). Las llamadas reformas se dan entonces bajo la batuta en manos de la economía y del fundamentalismo del mercado así como de organismos financieros internacionales y de corporaciones y en tiempos de sensible pérdida de autonomía y autodeterminación de los Estados nacionales. La educación devino entonces territorio de ocupación mercantil, pensada como servicio y no como derecho y objeto de una distribución desigual de los beneficios de la globalización, como diría A.Sen. Pero además la educación de bien social público pasó a ser tema de contabilidad pública con lo que se favoreció la no inocente confusión entre modernización y privatización de la educación.

La globalización está hoy, también, al origen de ciertos rasgos de una subjetividad perpleja y desajustada, vale decir, de contrastes y de expectativas crecientes y sistemáticamente frustradas para los excluidos y pauperizados. Todo a la vista, nada al alcance de sus bolsillos. Pero lo más serio desde una perspectiva educativa, es la escala de aspiraciones y de valoración de la vida que se genera y que pervade a quienes pueden satisfacer sus necesidades de consumo y a quienes con similares aspiraciones, saben que no lo han de lograr. El estado de la salud mental hoy en nuestros países no es ajeno a esta desarticulante realidad.

Rivero nos recuerda sin embargo, que los ensayos de reformas educativas colocaron en el tapete político las posibilidades inauditas y los estragos aterradores de la globalización. Pero también la urgencia de otras reformas, como la del Estado, de los poderes ejecutivo y

judicial, de las políticas de empleo y las referidas a la deuda social interna. De ello depende no sólo la estabilidad y gobernabilidad de regímenes democráticos, sino que éstos sean creíbles y factor de una cultura ciudadana democrática.

No obstante, el texto nos recuerda que “en Latinoamérica no existe la intención de enfrentar desde la escuela el problema de la pobreza” y que además “son escasos los estudios sobre la desigualdad educativa como problema social”.

“COLABORACIÓN TEMPRANA EN EL DESARROLLO INFANTIL”, PIEDRA ANGULAR DE TODO DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

Consideramos que la Parte II del libro constituye un bien fundamentado llamado a la prioridad insoslayable de toda agenda educativa para América Latina.

Se podría resumir la razón fuerte de afirmar que la educación temprana sea la piedra angular de todo desarrollo humano y social en su directo relacionamiento con la gobernabilidad y con la posibilidad de democracia real. El descuido de la proto y primera infancia embalsa las debilidades de toda democracia.

Rivero nos invita a una revisión de las culturas dominantes en el imaginario social sobre las infancias, muy en particular las que refieren a la protoinfancia, hasta los tres años. No sin razón se hace un cuestionamiento al paradigma subyacente a la “estimulación temprana” por evocar cierto conductismo y por ello una relación directiva y vertical que puede anular la participación creativa y el desarrollo de la autonomía en el niño. Por ello se prefiere el paradigma de la “atención temprana”. Consideramos que otra forma de entender la educación temprana podría ser la de “Colaboración Temprana en el Desarrollo del Niño”. No toda “atención” evita cierto conductismo, verticalidad y exterioridad. Colaborar puede incluir atender, pero alude a que el propio niño tiene un rol activo en su proceso de desarrollo en el que los demás colaboramos. Pero más allá de una cuestión semántica, lo que interesa es reconocer al niño como sujeto de acción y no sólo de reacción (p.95) pues allí se juega la constitución de su subjetividad, de su personalidad autónoma, de su condición protagónica.

LA INTERCULTURALIDAD, INHERENTE A TODO PROCESO EDUCATIVO POR LA DIGNIDAD

Hay en el texto de Rivero una línea transversal inocultable. Es la preocupación por una educación que parta y termine haciendo de la interculturalidad un eje definitivo para la comprensión del fenómeno educativo, de los actores y para el éxito de toda contribución de la educación al desarrollo humano.

La dimensión intercultural es inherente a toda cultura. Vale decir, hay que entender las culturas como necesitadas per se de ser interculturales para asegurar su propia sobrevivencia y desarrollo. Por ello, la educación llamada intercultural no debiera ser apenas una concesión o una especie de benévola inclinación hacia el diferente, hacia el étnica y lingüísticamente otro. En países de la Región, incluso podría entenderse el aprendizaje de lenguas aborígenes como una vuelta al pasado y una renuncia a la modernización, o algo válido para etnólogos, antropólogos o lingüistas. La interculturalidad abarca más que la lengua, incluye lo que ésta expresa, vale decir, una cosmovisión propia, un sentido de la vida, de las relaciones con los otros y lo otro, del rol de lo colectivo, de la ritualidad, de las pautas de crianza, del arte, de la filosofía. En síntesis, de la condición humana, de su destino y de la naturaleza toda. Por ello, la educación intercultural constituye un eje vertebrador de toda educación nacional, democrática y socialmente transformadora no reducible al bilingüismo.

El capítulo referido a la educación de adultos y jóvenes, constituye un permanente llamado al rol de la interculturalidad para repensar la educación y el sistema educativo, la escuela misma. En efecto, las nuevas generaciones necesitan hacer experiencia extensa y sostenida de adultos significativos y éstos son también el resultado de una educación durante toda la vida. Es en esta relación que la intergeneracionalidad constituye también una dimensión de la interculturalidad. La distancia que entendimiento y la comprensión mutua abonando por el autoritarismo en el mundo adulto ante la impotencia para lograr aceptación y desde los más jóvenes, por la subvaloración de la palabra y del criterio del adulto...

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA EDUCACIÓN LIBERADORA

.....Todo ello es muestra de que los sectores populares nunca dejaron de valorar la educación, aunque sus dificultades frente a la escuela y a la educación institucionalizada en modelos occidentales pudieran haber dado la impresión que se debía imponer de forma coactiva. El gran reto está en la capacidad de articular las reformas a la educación que los movimientos sociales inspiran y aquellos aspectos que la complejidad de la vida impone para ser reconocidos y valorados. En el fondo, estamos ante dos horizontes en los que se inscriben las propuestas educativas y que es urgente que se abran a un mutuo aprendizaje.

Nos toca agradecer a José Rivero por este logrado trabajo que invita a la reflexión y que renueva la voluntad profesional y política por darle a la educación el lugar que merece en la vida de nuestros pueblos.

ALEJANDRO CUSSIÁNOVICH

Lima, setiembre 2008

Introducción

Este libro habla de la esperanza que representan actores sociales comprometidos con su educación y con la educación de los otros, a pesar de las inmensas desventajas que les significa la pobreza en que viven. Este libro habla del sinsentido de esfuerzos nacionales de reforma educativa promovidos pensando en el capital humano antes que en la persona humana. Este libro habla del desarrollo de la primera infancia como pieza maestra de toda futura vida y de todo desarrollo posible. Este libro habla de una alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas renovadas como piezas indispensables de una mejor calidad de vida y de aprender para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

La motivación para hacerlo fue una invitación del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, principal entidad representativa de la sociedad civil identificada con la educación popular, a cuyos directivos agradezco por la posibilidad de comunicar ideas y de analizar temáticas y experiencias pensando en la imperiosa necesidad de enfrentar la pobreza regional.

Los límites de la educación para derrotar los niveles de desnutrición crónica o las carencias básicas de los desposeídos son evidentes, como evidente es también el carácter indispensable que tiene para elevar la conciencia y descubrir, estimulándolos, saberes no explícitos en niños, jóvenes y adultos partícipes en centros y programas educativos. Como bien señala Fernando Savater: "Con verdadero pesimismo puede escribirse contra la educación, pero el optimismo es indispensable para estudiarla y ejercerla". Ser educador en contextos de pobreza demanda confianza en el otro, en sus potencialidades individuales y colectivas. Demanda asumir, como se trata de decir a lo largo de estos textos, que la educación es un derecho humano básico y digno de ser bien ejercido.

El conjunto del libro se inspira en el desarrollo humano descrito con maestría por Amartya Sen, el Premio Nobel diferente, para quien la pobreza no puede reducirse a un fenómeno económico solo medible con el rasero de los ingresos; tampoco es un fenómeno residual ni un problema exclusivamente cultural. La pobreza es un fenómeno más complejo, con distintas dimensiones y vinculado estrechamente a la manera como una sociedad funciona. Enfatiza:

Si es verdad que el crecimiento económico es un bien para un país es también verdad que, si no lo hace el Estado, nadie se ocupa de los pobres y de los analfabetos [...]. En estados con un producto interno bruto relativamente bajo, los mayores estándares de educación han hecho que el nivel de pobreza sea más bajo respecto a otros estados más ricos. La alfabetización femenina, por ejemplo, está relacionada, a nivel estadístico, con una reducción de la mortalidad por debajo de los cinco años de vida, independientemente de la alfabetización masculina.

El conjunto de las cuatro partes de esta obra constituye un todo vinculado a esa esperanza y a esas potencialidades.

En la primera de ellas, sobre la base de un texto anterior presentado en Barcelona (2005), se señalan tanto los límites de la actual globalización del capitalismo competitivo generador de desigualdades planetarias y nacionales, como los de reformas educativas inspiradas en economías exitosas en materia de crecimiento pero no de equidad. Las insuficiencias de esas reformas en igualdad de oportunidades han sido múltiples. Su identificación de modernización con privatización disminuyendo roles a los estados, sus énfasis pedagógicos en realidades desiguales y multiculturales no asumidas, la insuficiente consideración y atención de la primera infancia y de la educación con personas jóvenes y adultas en sus estrategias, así como el empobrecimiento colectivo de maestros no preparados para educar en contextos de pobreza, han sido claras expresiones de esas contradicciones.

Soy de los convencidos de que pocas modalidades educativas más afines a la educación de personas jóvenes y adultas como la educación infantil. La inclusión del texto sobre educación temprana obedece a ello y a mucho más. Las situaciones de desigualdad social que atrapan a nuestros países serán irreversibles sin políticas que tengan a la niñez más pobre, en sus primeros años de vida, como centro de atención, sobre todo en términos de lograr mayores niveles de supervivencia. En el texto se enfatiza que la atención de la niñez es la base más sólida para construir democracia y ciudadanía; se postula, asimismo, propiciar programas que ubiquen la autonomía y el protagonismo infantil en el centro.

Esta introducción se escribe inmediatamente después de haber participado en la Conferencia Regional Preparatoria de CONFINTEA VI (México, D. F., septiembre de 2008). Allí se dialogó coincidiendo con lo que la tercera parte del libro expresa sobre las nuevas exigencias para hacer efectivas y viables las acciones y los programas de alfabetización no solo como ejercicio de lectura y escritura sino de comunicación social y cultural, de apropiación del lenguaje, de creación individual y social para que sea posible seguir aprendiendo con más autonomía respecto de los límites que supone el origen social y las carencias de todo tipo. En el texto se visualiza una educación de personas jóvenes y adultas con tendencias de cambio, una mirada actualizada de programas nacionales y los aspectos que merecen ser atendidos por decisores políticos y educadores para no repetir errores de concepción y de estrategia tan comunes a experiencias fallidas. Al proponer una alfabetización integral se rescata la indiscutible importancia de la escuela pública como principal mecanismo de alfabetización colectiva, la necesidad de encarar el denominado alfabetismo funcional, así

como las exigencias tanto del uso de nuevas tecnologías como de nuevas alfabetizaciones en relación con el desarrollo sostenible y la construcción de ciudadanía.

Los movimientos sociales por la educación tienen múltiples expresiones y actores nacionales que se implican voluntariamente en ellos, cuestionando el orden social existente y creando realidades e imaginarios diferentes. Para que la educación transforme la inequitativa realidad, la participación social es tanto un medio para el aprendizaje como un objetivo de él. De esa excepcional experiencia acumulada se han seleccionado los casos de educación campesina del Movimiento Sin Tierra en el Brasil, de formación docente indígena en la Amazonía peruana a través del FORMABIAB, de movimientos populares urbanos como la denominada "Rebelión de los Pingüinos" en Chile, y de los Bachilleratos Populares en la Argentina. Los tres casos de movimientos magisteriales analizados dan pautas sobre la conflictividad gremial mexicana expresada por el SNTE y la CNTE, sobre las luchas contra la dictadura y en democracia del Colegio de Profesores de Chile y la clara opción por generar un movimiento pedagógico colombiano por la FECODE, que tiene en la Expedición Pedagógica particular expresión.

En el desarrollo de estas páginas se ha tenido en mente el valor de las tareas de multitud de anónimos educadores populares y de maestros que acogen a niños, jóvenes y adultos en resiliencia frente a la desigualdad social. El viejo Paulo Freire sigue inspirando con su pensamiento y las pedagogías que propició. Me he permitido dedicar este texto a mi maestro Miguel Soler, sabiendo que su humildad sapiente está alejada de estos honores. Maestro precursor de una nueva educación comprometida con los intereses y necesidades de campesinos ("la escuela pobre puede ser reconocida por la comunidad, cualesquiera sean sus características físicas, como una institución esencial"); lúcido director de la mejor época del CREFAL; corajudo miembro de una UNESCO con valores que ya no existen, salvando muchas vidas de la ferocidad inicial de la dictadura pinochetista; solidario como pocos desde Europa con la Nicaragua de los años 1980; y ejemplo de tenacidad y dignidad a la hora de ejercer diaria docencia de vida aportando a la renovación educativa del Uruguay de estos días.

Agradezco por la lucidez de su excelente prólogo a Alejandro Cussiánovich, educador y líder con proyección continental en materia de derechos de la infancia trabajadora.

La presente edición peruana es una segunda edición del libro. La primera edición latinoamericana fue presentada en Ciudad de Guatemala en el marco del III Foro Social Américas en octubre de 2008. La edición destinada a público peruano es producto del generoso auspicio institucional y financiero de Ayuda en Acción, ONG representativa de múltiples iniciativas a favor de la educación y el desarrollo en medios rural y urbano marginales en una perspectiva de desarrollo humano en el Perú. Es producto del valioso concurso de Tarea para asumir la edición y distribución del texto. Ambas entidades han coordinado con CEAAL y CLADE para que esta publicación esté en sus manos, amables lector y lectora.

Mi particular agradecimiento a esta generosidad institucional que posibilita que en mi querida Patria el libro pueda ser difundido, leído y comentado.

PARTE I

Límites de las reformas educativas para asumir la globalización y enfrentar la pobreza



Límites de las reformas educativas para asumir la globalización y enfrentar la pobreza¹

SI NUESTROS NIÑOS Y JÓVENES SE EDUCAN EN LA MOTIVACIÓN DE LA GANANCIA Y EN EL DESEO DE TENER, HOY SOMOS TAN POBRES QUE NO TENEMOS MÁS QUE DINERO. ENTRAMOS EN LA CIVILIZACIÓN MODERNA, QUE ESTÁ BASADA EN LA RIQUEZA MATERIAL Y NOS QUEDAMOS SIN IDEALES Y SIN PROYECTO HUMANO [...] NOS REBELAMOS ANTE LAS PRETENSIONES REDUCCIONISTAS DEL NEOLIBERALISMO Y SUS FALSAS SEGURIDADES: NI HA LLEGADO EL FIN DE LA HISTORIA, NI ES VERDAD QUE NO HAYA OTRAS ALTERNATIVAS NI QUEREMOS ENTENDER LA EDUCACIÓN COMO ADIESTRAMIENTO PARA SER SÓLO PRODUCTORES EFICIENTES. [...] LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA EXIGE UNA OPCIÓN SOBRE NUESTRO DESTINO COLECTIVO QUE NO PODEMOS ABDICAR NI DELEGAR EN LOS ECONOMISTAS DE LAS BUROCRACIAS INTERNACIONALES. HACEMOS EDUCACIÓN PORQUE SEGUIMOS TENIENDO IMAGINACIÓN.

PABLO LATAPÍ SARRE (1996)

¹ Este documento tiene como principal fuente de referencia la ponencia presentada por el autor en el seminario «Globalización, Educación y Pobreza en América Latina: ¿Hacia una Nueva Agenda Política?», organizado por la Fundación CIDOB en Barcelona los días 28 y 29 de octubre de 2005.

I.

Reformas educativas y globalización

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos han elaborado y desarrollado, sobre todo a partir de los años sesenta, diferentes propuestas de reforma educativa caracterizadas por abarcar casi todos los aspectos inherentes a este sector susceptibles de ser transformados y por haber sido determinadas, con frecuencia, por factores externos.

Los escasos resultados producidos por tales cambios y el escepticismo generado acerca de las posibilidades reales de modificar sustantivamente los sistemas educativos contrastan con los consensos obtenidos respecto de que la educación y el conocimiento constituyen factores esenciales para el desarrollo y la competitividad de nuestros países, así como con la convicción —explícita desde la década de 1990 en ciertos sectores de la tecnocracia institucional nacional e internacional— de que habría nuevos elementos estratégicos que harían el cambio educativo más urgente y factible.

Más allá de la diversidad de los contextos políticos y de los distintos grados de voluntad política para implantarlas, las reformas impulsadas en la década pasada han sido ejecutadas de acuerdo con parámetros semejantes de referencia y con lecturas similares para comprender los complejos fenómenos que intentan enfrentar. Fueron en realidad promovidas desde la institución y oferta escolar, y no daban suficiente valor a la demanda educativa y los efectos del sistema económico en la vida y las posibilidades de quienes menos tienen.

El punto de partida unívoco sobre las demandas de una globalización creciente y el dominio de la lógica del mercado influyeron en la vigencia de la «retórica del capital humano» en la educación. En un escenario hipotético, sin conflictos ideológicos y sin utopías significativas, caracterizado por la lucha de fuerzas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela y a la educación el papel de habilitar a los individuos para que sean capaces de obtener grados compatibles con un nivel de vida «civilizado», de modo que la suma de esas conductas diera como resultado economías local e internacionalmente sostenibles. Dos elementos llaman poderosamente la atención en esa retórica: la eliminación de la movilidad social como objetivo, y la subordinación de los procesos educativos a las necesidades económicas (Ratinoff, 1994).

1. LOS LÍMITES DE LA GLOBALIZACIÓN

Mientras en el siglo XIX el modo de producción dominante fue el capitalismo competitivo a escala nacional, en el XX lo fue el capitalismo monopolista que se internacionalizaba. En el siglo XXI, el capitalismo es identificado con la globalización.

La globalización ha significado un aumento de la competitividad internacional a niveles antes impensados, y una reorganización de la producción mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El imperio del libre mercado ha traído, entre otras consecuencias, una pérdida de la autonomía de los estados nacionales y el crecimiento de las inequidades en los países.

Aunque relativamente joven, el fenómeno de la globalización tiene sus raíces en los procesos productivos y de acumulación que adquirieron gran dinamismo al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En un sentido estricto, su principal protagonista han sido las grandes empresas multinacionales, junto con los avances tecnológicos en la informática y las telecomunicaciones. Su búsqueda de nuevos y más amplios mercados para una producción de bienes y servicios cada vez más intensiva y diversificada las ha llevado a establecer filiales en el extranjero mediante una expansión impresionante de la inversión directa.

A la par de estos procesos, la globalización también ha acentuado viejos problemas y carencias y ha generado nuevas contradicciones. En los hechos, lejos de incorporar de forma general a grupos sociales o regiones geográficas a los beneficios —tecnológicos, de inversión, de consumo o de empleo— de la economía global, la globalización ha acentuado las desigualdades existentes en el mundo y ha propiciado una tendencia al empobrecimiento y la exclusión de amplios sectores sociales en las más diversas latitudes del planeta.

El vertiginoso cambio en la multiplicidad de órdenes ha sido determinante para que todo, educación incluida, sea condicionado por la necesidad de asumir o adaptarse a una globalización que no propicia precisamente la equidad y la democratización de nuestras sociedades. La integración a un mundo global demandante se ha realizado en la región sin que el mundo oficial y el empresarial otorguen peso suficiente a la carga de injusticia y desigualdad que conlleva la mundialización.

Hay voces universales que debieran considerarse. Chomsky (2002), Stiglich (2002) y Sen (2002) coinciden, desde diferentes ángulos, en identificar graves errores de perspectiva y resultados alarmantes en la actual globalización.

Chomsky hace precisiones sobre el sentido mismo del fenómeno:

Una interpretación más técnica del término globalización sería la convergencia hacia un mercado global, en el sentido de precios y salarios equivalentes en todas partes. No cabe duda de que lo que ha ocurrido no es eso, de ninguna manera, sino todo lo contrario. Respecto de los ingresos, la desigualdad está aumentando a un ritmo vertiginoso en este periodo de globalización, tanto dentro de los países como entre países, y se espera que la tendencia continúe.

Stiglich, refiriéndose a los efectos de la globalización en Latinoamérica, señala:

[...] después de un breve periodo de crecimiento a principios de la década de 1990, se han instaurado el estancamiento y la recesión [...]. En toda la región la gente se pregunta: «¿Falló la reforma o falló la globalización?». La distinción es tal vez artificial, porque la globalización estaba en el centro de las reformas [...]. Los de abajo han ganado poco, y muchos están peor. Las reformas han expuesto a las naciones a riesgos mayores, y éstos han recaído injustamente en los que menos preparados están para afrontarlos.

A su vez, Sen enfatiza:

El capitalismo global está mucho más preocupado por extender su dominio de las relaciones comerciales que, por ejemplo, por establecer la democracia, universalizar la educación básica o mejorar las oportunidades sociales de los más pobres [...]. La cuestión central de la disputa no es la globalización en sí, ni tampoco el uso de los mercados como institución, sino la falta de equidad en el balance total de los arreglos institucionales, lo que provoca una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización.

2. LOS NUEVOS ESCENARIOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Cuando el fin del sistema comunista en 1989 llevó a analistas como Fukuyama y otros a apostar por «el fin de la historia» y resultó inevitable que Estados Unidos y su «modelo» se constituyesen en el superpoder mundial, no imaginaron que casi dos décadas después el panorama se iba a presentar tan diferente.

El nacimiento de un mundo multipolar, fenómenos como el de la energía, el calentamiento global y los éxodos poblacionales, unidos a una frágil gobernabilidad y al renacimiento de estados fortalecidos, son expresiones de esos nuevos escenarios.

a La emergencia de un mundo multipolar

Si bien los gastos de los Estados Unidos de América en defensa son tan altos que superan los de los diez países siguientes en ese rubro, hay claras evidencias del declive estadounidense. A ello han contribuido los crasos errores cometidos por las dos administraciones de George W. Bush, especialmente la invasión a Irak, y la insurgencia de otros poderes en el mundo, entre ellos la Unión Europea (UE), Rusia y países emergentes como la China y la India.

En el ámbito económico se vive el fin de la era del dólar. La crisis por la que atraviesa la gran potencia del Norte ha dado pie a la vigencia de esa multipolaridad. Las páginas económicas de diarios y revistas indican que no solo Wall Street ha acudido al rescate de esa economía, sino también «fondos soberanos» provenientes sobre todo de países asiáticos.

Es claro el auge de países como la China y la India, donde viven dos de cada cinco habitantes del planeta. Si bien Estados Unidos representa el 25% del PBI mundial, la vigencia e influencia de ambos superpoblados países es incuestionable; solo la clase media de la India es del tamaño de toda la población de los Estados Unidos; los porcentajes anuales de crecimiento en la China bordean el 10% de su PBI. Y en ambos está todo por construir, no por «reconstruir».

A la emergencia de la China y la India se suma el creciente poder económico que está adquiriendo Rusia, que resurge como potencia petrolera luego del colapso de la Unión Soviética y consigue así una enorme influencia energética sobre Europa.

La UE ha posibilitado el actual poderío del euro en el mundo. Establecida el 1 de noviembre de 1993 al entrar en vigencia el Tratado de la Unión Europea, su carácter supranacional e intergubernamental le ha permitido desarrollar más y mejores relaciones políticas entre sus miembros, que se traducen en el establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico y en la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias. La primacía o prelación del Derecho comunitario sobre el nacional rige allí donde se ha producido cesión de competencias (y en aquellos casos en los que las normas nacionales entran en colisión con las normas comunitarias). El Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, estableció que la UE continuara el mercado común y que la Comisión Económica Europea (CEE) sea transformada en Comunidad Europea, y así quedó marcada una nueva etapa en el proceso de unión. El Tratado creó la ciudadanía europea y permitió la libre circulación y residencia en los países que la integran, así como el derecho de elegir y ser elegido en un Estado de residencia para las elecciones europeas o municipales. Se ha decidido también la creación de una moneda única europea, el euro, que entró en circulación en 2002 bajo control del Banco Central Europeo.

En América Latina, el caso del Brasil es singular. Se trata del país más importante de la región, por su complejidad y dimensiones, al punto que puede afirmarse que es hoy la única potencia emergente de la región. En los últimos años, veintitrés millones de brasileños han pasado de los estratos D y E al C, es decir, a una especie de «clase media». Los últimos dieciséis años en democracia, con los gobiernos de Cardoso y Lula, han hecho posible el manejo institucional de las tensiones en un país tan grande y desigual. Se considera que este ascenso del Brasil y su condición de actor regional clave son cruciales para la integración latinoamericana. La posibilidad de que el Brasil se proyecte al primer plano del escenario internacional dependerá de su capacidad para apoyarse en el mercado regional y crear en torno de sí una zona de interacción económica y solidaridad política.

Respecto de México, el otro gigante latinoamericano, pareciera que su proyección hacia el mercado norteamericano, TLC incluido, ha alcanzado un límite. Para la región sigue siendo importante que la voz de México, con identidad latinoamericana, ocupe el lugar que le corresponde en el debate de la regulación global.

b. La importancia de la energía

Nadie puede discutir, hoy, la importancia de la energía en el mundo moderno: el desarrollo tecnológico de la civilización actual no puede ser concebido sin el uso de sus fuentes. El incremento de la población mundial, la utilización cada vez mayor de productos tecnológicos y el crecimiento económico demandan un aumento constante en el suministro de energía. Cómo satisfacer esta demanda va a ser un problema clave en el futuro inmediato.

Ahora, las principales fuentes de energía son los hidrocarburos y el carbón. Como se estima que las fuentes de los primeros se agotarán en un plazo de cuarenta o cincuenta años (Abortes, 1993), y que el segundo es altamente contaminante, urge encontrar nuevas fuentes. A esto se suman los altos precios del petróleo (140 dólares estadounidenses por barril en junio de 2008) y el carácter conflictivo de importantes zonas donde se produce (Irak, Irán, Venezuela).

La energía eólica, la energía solar, el uso del gas y, en casos más aislados pero importantes, la energía nuclear, son buscadas como energías sustitutorias de las tradicionales.

A principios de la década de 1990, las primeras potencias productoras de hidroelectricidad eran el Canadá y los Estados Unidos (Canadá obtiene un 60% de su electricidad de centrales hidráulicas). En todo el mundo, la hidroelectricidad representa aproximadamente la cuarta parte de la producción total de electricidad, y su importancia sigue en aumento. Los países en los que es la fuente de electricidad más importante son Noruega (99%), Zaire (97%) y el Brasil (96%). La central de Itaipú, en el río Paraná, está situada entre el Brasil y el Paraguay; se inauguró en 1982 y tiene la mayor capacidad generadora del mundo. (Como referencia, la presa Grand Coulee, en los Estados Unidos, genera unos 6 500 Mw y es una de las más grandes.)

En algunos países se han instalado centrales pequeñas, con capacidad para generar entre un kilovatio y un megavatio. En muchas regiones de la China, por ejemplo, estas pequeñas presas son la principal fuente de electricidad. Otras naciones en vías de desarrollo están utilizando este sistema con buenos resultados.

c. El calentamiento global como eje central del debate mundial

La creciente preocupación por los efectos del calentamiento global sobre la economía de nuestras sociedades y sobre nuestra propia forma de vida está llevando a que los gobiernos, los inversionistas y las comunidades locales tengan que someterse a nuevos estándares.

El informe realizado por el economista Nicholas Stern por encargo del Reino Unido, que vincula directamente el cambio climático y el calentamiento global con las diferencias socioeconómicas en el mundo, inspiró el documento «El cambio climático no tiene fronteras: Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina».² Según este documento, la meta

² Documento publicado por la Universidad del Pacífico (2008) y coordinado por el ex ministro de Agricultura peruano Carlos Amat y León.

de la UE de acuerdo con la cual las emisiones de gases de efecto invernadero tendrán que reducirse en un 80% hacia 2050 para que la temperatura del planeta suba un máximo de dos grados centígrados como límite aceptable para ese año, sería en cambio catastrófica para los países andinos, sobre todo en lo que respecta al manejo de recursos hídricos y biodiversidad, pues podría generar un proceso de «sabanización» de la Amazonía.³ Una alerta temprana está dada por el derretimiento de los glaciares andinos registrada por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático,⁴ que concluyó que es muy probable que los glaciares desaparezcan en los próximos quince años, lo que afectaría gravemente la disponibilidad del agua y la generación de energía.

En términos económicos, esos cambios climáticos serán cuantiosos: hacia 2025, se calculan en 30 mil millones de dólares estadounidenses anuales de pérdida entre Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

d. El fenómeno de los éxodos poblacionales

La idea de patria se ha ampliado para muchos que han decidido vivir y trabajar en un país distinto de aquel en el que nacieron. La pobreza y la falta de empleo en, por ejemplo, los países latinoamericanos, han generado verdaderos éxodos hacia otros donde la situación económica es mejor.

La masiva presencia de latinoamericanos en los Estados Unidos es expresión de ello; la mayoría de estos inmigrantes proceden de México o de países de América Central o caribeños como Cuba, Haití o República Dominicana. Europa, particularmente países como España⁵ o, en menor medida, Italia, también son importantes receptores de este éxodo.

Los hijos de esos inmigrantes son ciudadanos globales: han nacido en el país en el que sus padres trabajan, crecen en otro y hasta pueden educarse en un tercero. Se sienten más ligados a las megaciudades donde viven que a las naciones en las que nacieron. Su uso intensivo de tecnología les ha permitido generar amplias redes de comunicación e información.

Los inmigrantes de escasos recursos tienen cada vez mayor incidencia en la economía de sus países de origen. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, de junio de 2006 a junio de 2007 las familias residentes en América Latina con parientes en España recibieron de ellos aproximadamente 3 730 millones de euros.

Las remesas desde los Estados Unidos de América ascendieron a 45 800 millones de dólares durante 2004. Surgen, sin embargo, dudas sobre los reales costos de esas remesas.

³ El documento alerta: «Mientras que desde 1990, a nivel mundial, se registraron cambios en la temperatura global de 0.2 °C por década, ya desde 1974 a 1998 este incremento en la región de los Andes Centrales fue de 0,34 °C, es decir, 70% más que el promedio global».

⁴ IPCC por sus siglas en inglés.

⁵ Según datos del Anuario Iberoamericano 2008, publicado por la Agencia Efe y el Real Instituto Elcano, en 2007 vivían en España 653 190 inmigrantes latinoamericanos.

Salvador Samayoa, miembro del programa del PNUD Sociedad sin Violencia en El Salvador, aseguraba en agosto de 2005, en una conferencia en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Santander (España), que las remesas pueden tener, desde el punto de vista social, un «efecto devastador». Y ponía para sustentar su afirmación el ejemplo de su país, donde más del 30% de la población ha emigrado y los 2 000 millones de dólares que entran cada año como divisas por remesas han hecho poco por el desarrollo. Es más: Samayoa apunta fenómenos perversos como el hecho de que los jóvenes solo consideran la posibilidad de la emigración, lo que convierte a su país en un lugar de paso en cuyo desarrollo no merece la pena involucrarse. Así se producen situaciones cuando menos paradójicas, como el hecho de que El Salvador tenga que importar mano de obra de Nicaragua para recolectar el café (Galindo, 2005).

El anterior panorama será convulsionado por la medida de blindaje que adoptó el bloque de veintisiete países de la UE contra inmigrantes, muchos de ellos procedentes de países de América Latina y el África.

De acuerdo con esa medida, en adelante el que entre en territorio europeo sin visado podrá regresar voluntariamente a su país de origen en un plazo de entre siete y treinta días, aunque tener niños escolarizados podría ser un factor de ampliación de este tiempo. Rechazar este 'ofrecimiento' acarreará una detención por una orden administrativa que posteriormente será confirmada judicialmente. De llevarse a cabo el arresto, el inmigrante podrá pasar seis meses en un centro de internamiento, que no en prisiones, y con la garantía de una asistencia judicial gratuita. Ocultar su país de origen o que este se niegue a acogerlo supondrá al inmigrante una estancia prolongada de hasta dieciocho meses, por lo que Europa buscará previamente acuerdos de readmisión con terceros países con el fin de facilitar el retorno de los indocumentados.⁶

Latinoamérica se levantó contra la directiva de retorno calificándola de «vergonzosa», porque viola el derecho a la libre circulación y equipara a los afectados con criminales. A continuación se citan reacciones tomadas de diferentes agencias noticiosas:

- «Es una vergüenza lo que ha hecho Europa», denunció el presidente del Ecuador, Rafael Correa, quien se preguntó: «¿Qué habría pasado si América Latina hubiera adoptado esa directiva con los españoles que tuvieron que salir forzosamente de su país?», en alusión a los millones de personas que emigraron después de la Guerra Civil española de 1936-1939.
- Antes que Correa, fue el jefe del Estado boliviano, Evo Morales, el que bautizó el proyecto de la UE como la «directiva de la vergüenza» y planteó incluso la posibilidad de exigir visado a los europeos en reciprocidad.
- Fue dura la reacción del presidente venezolano Hugo Chávez, quien anunció que su Gobierno revisará las inversiones en Venezuela de los países que apliquen la directiva.

⁶ Una vez expulsado, el inmigrante no podrá volver a poner los pies en Europa en cinco años, salvo que se vaya voluntariamente. Y para diferenciar entre la gente trabajadora, pero que no tiene los papeles, y los delincuentes que dañan la imagen de los inmigrantes, la ley prevé que este periodo pueda ser aun mayor si la persona expulsada supone una amenaza grave para la seguridad.

- El Gobierno de Chile lamentó la aprobación de las medidas contra los inmigrantes irregulares: «Este nuevo texto tiende a criminalizar a los migrantes irregulares, sometiéndoles a procedimientos que pueden lesionar sus derechos básicos y que vulneran el principio de reunificación familiar consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos», afirmó el Ministerio de Relaciones Exteriores en un comunicado.
- «Una vez más se aprueba en el mundo desarrollado una medida represiva en contra de los inmigrantes ilegales, que afecta directamente a muchos latinoamericanos», dijo el secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA) José Miguel Insulza en comunicado. El funcionario agregó que es una «paradoja» que esos países negocien acuerdos comerciales y hablen de alianzas estratégicas cuando adoptan «[...] medidas como la internación prolongada, que tratan como delincuentes a los inmigrantes ilegales, sin siquiera discutir ni negociar el tema con los gobiernos latinoamericanos».

e. Los espejos de la débil gobernabilidad

Internet, la televisión por cable y la propia difusión en radios y televisoras locales de noticias mundiales hacen posible que hoy sea más fácil conocer los cambios o las tendencias políticas vigentes. Desde cualquier lugar del mundo se puede ver cómo hay sociedades que avanzan económicamente y que sirven de espejos en los que muchos desearían verse reflejados. El progreso de los niveles de vida en ciertos países es visto en tiempo real por los que no progresan. Todo esto crea crecientes problemas de gobernabilidad en países con agudos problemas sociales no resueltos.

El desenvolvimiento de las nuevas democracias latinoamericanas en las últimas décadas permite hacer varias conjeturas. Una de ellas es que la democracia es un régimen político muy difícil de implementar y arraigar en Latinoamérica, pues no basta con que existan instituciones: es necesario que estas funcionen y que lo hagan bien, que ellas y el contexto en el que se insertan se refuercen mutuamente.

Muchos de los países latinoamericanos han incorporado en sus constituciones y en sus estructuras políticas gran parte del esquema democrático liberal,⁷ de tal manera que los principios liberales se han extendido en la sociedad. A pesar de ello, no existe una efectiva división ni una autonomía real de los poderes; particularmente grave es el problema de la administración de justicia. La corrupción ha crecido y se ha extendido tanto que se ha convertido en un flagelo que cubre prácticamente todos los espacios de los ámbitos público y privado. Además, en casi ningún país latinoamericano se lleva a cabo una cabal rendición de cuentas. Y todo esto está minando las condiciones de gobernabilidad de las democracias en la región.

⁷ Las constituciones nacionales han incorporado, entre otros aspectos, la división de poderes, instituciones autónomas de impartición de justicia, órganos imparciales que organizan las elecciones e instituciones para la defensa de los derechos humanos.

Varias y diversas razones determinan las limitaciones de los gobiernos democráticos en Latinoamérica, pero en la base de todas ellas está la impericia de las clases políticas para conducir el gobierno y, sobre todo, la ausencia de partidos que actúen más allá de sus intereses inmediatos. Como resultado, las democracias experimentan grandes dificultades para procesar los conflictos sociales, y los gobiernos se muestran incapaces de satisfacer las demandas de bienestar público largamente postpuestas.

El Latinobarómetro ofrece un dato revelador que confirma lo recién dicho: entre 1993 y 2005, catorce presidentes no concluyeron su mandato electoral.⁸

f. Importancia de un nuevo Estado

El liberalismo extremo que se trató de imponer en los países de la región a partir de la ideología económica imperante después de la caída del Muro de Berlín y que propugna la vigencia única del mercado, ha comenzado a ser denunciado, y se ha replanteado la dirección de las políticas económicas.

El Estado aparece otra vez como una realidad y una institución tan decisiva como el mercado. En el siglo XXI debe establecerse una relación menos antagónica y más complementaria entre ambos, conforme se vayan revelando los sectores en los que cada uno es más eficiente que el otro.

Las políticas de ajuste se presentaron como un proyecto modernizador, impregnado de una racionalidad económica que debía imponerse como el único y máximo valor de la sociedad. Tal proyecto pretendía establecer un Estado capaz de superar la crisis (esto es, de recuperar los equilibrios macroeconómicos y asegurar las ganancias empresariales) insertando ventajosamente a la economía nacional en la economía mundial y, al mismo tiempo, generando en la clase empresarial las virtudes creativas y emprendedoras que por lo general se le atribuyen.

Sin embargo, dado que ni las políticas de ajuste ni las reformas del Estado solucionaron los problemas fundamentales de las sociedades subdesarrolladas, pues se mantuvo la extrema heterogeneidad de sistemas productivos y la marginalidad social se incrementó, el propio Estado tiene hoy una legitimidad restringida.

Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, exigen una participación más amplia de la ciudadanía en la definición de las políticas económicas y en la reorientación del modelo económico, con el fin de reemplazar aquellos de tipo discriminatorio por uno de corte más igualitario, o, en el peor de los casos, por uno que al menos evite el desmesurado crecimiento de la pobreza.

⁸ Véase <<http://www.Latinobarometro.org.2005>>.

El rechazo al fundamentalismo de mercado ha dado lugar a una orientación social del desarrollo y al retorno del Estado al ejercicio de su responsabilidad económica y social. La pobreza masiva y la disparidad en el reparto de la renta han alcanzado niveles tan alarmantes que son necesarias acciones correctivas. En este nuevo marco, la mayoría de los países explora opciones inéditas, dentro de las cuales es posible destacar, de modo preliminar, unas cuantas líneas de comportamiento. Una de ellas es la corrección progresiva del modelo de economía abierta, y su entorno institucional, hacia una política estructural del Estado más activa, de desarrollo con orientación social y de colaboración entre este y la empresa privada.

Experiencias nacionales como las de los gobiernos de la Concertación en Chile, de Tabaré Vázquez en el Uruguay, de los Kirchner en la Argentina o la de Fernando Enrique Cardozo e Ignacio Lula da Silva en el Brasil, son representativas de diversos modos de combinar mercado con decisiones administrativas que fortalecen la presencia estatal. Gobiernos más radicales como los de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia o Rafael Correa en el Ecuador se apoyan en una mayor estatización de la economía, una transformación constitucional e institucional a marchas forzadas y una serie de medidas de redistribución que también se aplican velozmente. En el caso venezolano, los riesgos económicos son neutralizados gracias a las abundantes reservas de petrodólares; en lo que concierne a Bolivia, sin recursos semejantes, se traducen en prolongados conflictos internos.

Más allá de las diferencias, lo central es que en todos los casos el Estado ha abandonado la actitud de adaptación pasiva a la coyuntura económica para involucrarse más activamente en la formación de las bases de la modernización, el bienestar social y una mayor y más efectiva inserción en la economía mundial.

Un nuevo Estado capaz de generar mecanismos de interacción con la sociedad civil y de conducir la economía resulta clave para superar el riesgo social y económico e insertarse de mejor modo en el proceso de globalización, manteniendo, a la vez, la identidad nacional.

La viabilidad de los actuales procesos dependerá en gran medida de la calidad de los estados y de su renovación para una mejor inserción en el orden mundial del siglo XXI.

más de una década después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y la falta de empleo son considerados principales factores de riesgo para la propia educación y para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

II.

Una pobreza persistente

La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social fue una de las principales motivaciones de las reformas antes señaladas. Sin embargo, más de una década después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y la falta de empleo son considerados principales factores de riesgo para la propia educación y para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

Latinoamérica es la región más desigual del mundo: el 10% más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más pobres, y concentra el 40% de los ingresos.

La persistencia de la desigualdad del ingreso en América Latina tiene varias expresiones: los deciles superior e inferior reciben, en promedio, un 48% y un 1,6%, respectivamente, del ingreso total. En los países desarrollados estos promedios son del 29% y del 2,5%. El país más igualitario de Latinoamérica, el Uruguay, es más desigual que cualquier país desarrollado o de Europa del Este. La desigualdad en el ingreso tiende, además, a beneficiar al 1% más rico y, comparada internacionalmente, resulta que solo el primer y el segundo decil participan por encima de la media mundial; a partir del tercer decil todos los latinoamericanos están porcentualmente por debajo de los promedios mundiales. En otras palabras, las clases medias son comparativamente menores y más pobres. A partir de la segunda mitad de la década de 1990 se registra un empobrecimiento general de las clases medias (CEPAL, 2008).

Hay que remarcar que esta desigualdad generalizada y extrema resulta muy persistente en el tiempo. De los datos disponibles se deduce que en el último medio siglo, tras haber experimentado los más diversos regímenes políticos y modelos de crecimiento, América Latina se ha hecho más desigual de lo que era en los años 70 del siglo recién pasado y probablemente más aun que en el decenio de 1950. Incluso los países que, como Chile, parecen haber encontrado el camino del crecimiento, apenas consiguen reducir su extrema desigualdad.

Las cifras de la CEPAL (2004) indican que si bien los latinoamericanos que viven en situación de pobreza disminuyeron levemente, sumaron 224 millones de personas, equivalentes al 43,2% de la población total. Se incrementaron los índices de desigualdad; el número de indigentes o personas que viven con menos de un dólar por día se situó en 98 millones, alcanzando el 18,9 % de la población total de América Latina. A pesar de que el gasto social subió notoriamente en la década pasada (de 360 a 540 dólares per capita),

este sirvió para paliar los efectos adversos de los ajustes estructurales y la política económica (CEPAL/UNICEF, 2002). Hay, sin embargo, algunos signos alentadores.

La región cumplirá seis años de crecimiento consecutivo (desde 2003) en los que el producto por habitante acumulará un aumento de 20,6%, equivalente a un alza promedio de más de 3% anual, lo que permitió una mejora de los salarios reales en varios países. Y aunque económicamente estos están creciendo, los efectos de este crecimiento sobre la pobreza y la equidad han sido limitados. Resultaría entonces mucho más ventajoso concentrar los esfuerzos en la reducción de la desigualdad y la pobreza para, por medio de la equidad, lograr el desarrollo y el crecimiento económico. Además de la distribución de la renta, deben utilizarse eficientemente los recursos públicos para reducir la pobreza sobre la base de un adecuado pacto fiscal y una eficiente distribución de los recursos del Estado. Los países han realizado importantes esfuerzos en este sentido: muchos de ellos destinan un alto porcentaje del PBI a esta partida (más o menos un 15%; CEPAL, 2008).

Importa señalar que en 2006 salieron de la pobreza 15 millones de personas, y que 10 millones dejaron de ser indigentes. Las cifras indican que ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza (194 millones), mientras que la pobreza extrema o indigencia comprendió al 13,4% de los habitantes (71 millones). Se trata de la primera vez desde 1990 en que el número de personas pobres de la región desciende por debajo de los 200 millones. En tanto, para el año 2007 se esperaba que los habitantes en situación de pobreza e indigencia sigan disminuyendo hasta alcanzar alrededor de 190 millones y 69 millones respectivamente (CEPAL, 2008b).

III.

Los énfasis económicos en el cambio educativo y sus efectos

La relación costo-beneficio propiciada por economistas influyó de modo determinante en el cambio educativo latinoamericano. Los efectos de esa opción han condicionado y hasta distorsionado los objetivos propuestos.

1. INSPIRACIÓN ECONÓMICA EN LOS CAMBIOS EDUCATIVOS

No es casual que hayan sido economistas, más que educadores, los principales impulsores del cambio educativo latinoamericano. Se partió de la convicción de que la educación progresó mucho más lentamente en América Latina que en otros lugares del mundo. Países del sureste asiático como Singapur, Corea, Malasia o Taiwán —donde la fuerza laboral tenía entonces un promedio de nueve años de educación contra apenas cinco en los países latinoamericanos— se convirtieron en el norte y en el referente que había que alcanzar.

El influyente documento de CEPAL/UNESCO *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*,⁹ producido a inicios de la década pasada, es indicativo de que se partía de certezas difíciles de asegurar, como la de que una economía competitiva basada en la información y el conocimiento sería suficiente para poner a la educación en los más altos niveles.

A su vez, organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) fueron determinantes para que la relación costo-beneficio y las tasas de retorno influyeran en la definición de las prioridades de inversión por niveles educativos, y para que los criterios de calidad fuesen asociados sobre todo a las competencias y a los rendimientos. La gran mayoría de los procesos de reforma educativa fueron solventados con préstamos internacionales. Los países sin sólidos equipos nacionales fueron presa fácil de esquemas y estrategias de acción comúnmente aplicados por cualificados equipos de organismos de financiamiento internacional.

⁹ Según el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en su reunión anual de 1993: «[...] el nuevo ciclo educacional de la región encuentra su expresión pública en tres grandes hechos»: la Conferencia Mundial Educación para Todos de Jomtien, los resultados de la Conferencia de Ministros de Educación de Quito (1991) y la mencionada propuesta CEPAL/UNESCO.

Los grados de eficacia del «menú corto de política educativa» (Heyneman, 2003, citado por Bonal, 2006), impulsado sobre todo por el BM, muestra, en el balance de una aplicación casi mimética de las reformas, serias limitaciones para lograr sistemas educativos más equitativos e inclusivos. Incluso el aliento de necesarios procesos de descentralización y de renovación en la gestión escolar en varios casos han agravado la desigualdad territorial y funcionamientos dispares que han consolidado disímiles redes de escolaridad con gran segregación social.

Influyó mucho la idea de llegar al siglo XXI adoptando con propiedad los desafíos de una globalización sobredimensionada ideológicamente, adjudicándole una orientación unívoca (neoliberal) y, a esta, un efecto en la educación y las políticas educacionales. Un énfasis en la calidad mayor que en la equidad, asumiendo la competitividad y sus efectos sobre los contenidos y las prácticas pedagógicas; la introducción acrítica de nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) en escuelas; la disminución de las capacidades y de soberanías educacionales de los estados-nación; el debilitamiento del poder docente, y el escaso valor dado a las identidades culturales, forman parte del escenario de estas reformas.

Se puede afirmar que la década pasada significó en cierto modo el agotamiento de un cambio educativo como parte constitutiva del cambio económico.

2. ALGUNOS DE LOS EFECTOS SOBRE PROCESOS EDUCATIVOS

Son múltiples las repercusiones de la persistencia de la pobreza, extendida a las capas medias, y de la marcada ideologización economicista en las reformas sobre los procesos educativos:

- Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela primaria, solo algunos —los que provienen de hogares con mayores ingresos— la culminan y continúan estudios en secundaria y la universidad.
- Los estudiantes que proceden de familias con más altos ingresos tienen acceso a mejores escuelas públicas o privadas. En estas escuelas los maestros, mejor capacitados y organizados, facilitan mejores aprendizajes al dedicar más tiempo a tareas de enseñanza, y se cuenta con más recursos para facilitar su tarea.
- Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte (Muñoz y Ulloa, 1992).
- Uno de los efectos más perniciosos es la segregación social que da origen la diferenciación de escuelas. Los niños y adolescentes de hogares con menores ingresos no pueden vincularse ni enriquecerse con personas provenientes de hogares con mayor capital educativo y cultural (Reimers, 2000).

- Por lo general, en hogares con más altos ingresos los padres procuran mejores condiciones para que sus hijos accedan a libros, a medios de comunicación e información (televisión por cable, Internet) y, en no pocos casos, tengan la posibilidad de contar con profesores particulares para afianzar materias o conocer otras. El tiempo que destinan para conversar y su mayor bagaje cultural repercuten en la formación de sus hijos.
- Los cuidados y estímulos a la primera infancia y la expansión de la educación inicial (preescolar) corresponden por lo general a niños de familias con mejores condiciones. A fines de la década pasada los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana eran muy inferiores a los de niños provenientes de familias más pudientes (PNUD, 1998).

IV.

Límites educativos ante la pobreza

Se ha debilitado la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y para la superación de la pobreza. La impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. En pocos años el grado primario se tornó insuficiente, las desigualdades en el acceso a un empleo escasamente remunerado se trasladaron a exigencias por contar con nivel medio o secundario; son muchos los profesionales sin acceso a trabajos vinculados a su profesión.

La CEPAL (1998) señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda cursar por lo menos doce años de escolaridad. A su vez, un estudio comparado sobre analfabetismo funcional en siete países de la región (Infante, 2000) afirma en sus conclusiones que se demandan seis o siete años de escolaridad para manejar la lectura y escritura, y doce para dominarlas en diversos contextos (familiar, social, laboral, etcétera).¹⁰

En las proyecciones hacia el nuevo milenio se señaló, con razón, que quienes no tengan acceso —e incluso manejo fluido— a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados «alfabetizados» en el presente siglo XXI; y, además, estarán condenados a ser «inempleables».

La estratificación de los establecimientos educacionales conspira abiertamente contra esas proyecciones y la viabilidad de un mayor número de años de escolaridad. Los procesos pedagógicos heterogéneos y contrapuestos se dan no solo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino también en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Los centros educativos públicos de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a superiores recursos, y así se generan circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños de estos estratos, con mayores dificultades de aprendizaje, están por lo general a cargo de los educadores menos calificados.

¹⁰ En la tercera parte de este libro, correspondiente a la alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas, se hace referencia más extensa a esta investigación.

Un informe titulado *Una mirada al interior de las escuelas primarias*,¹¹ que tuvo como objetivo examinar los factores determinantes de la calidad y equidad de la enseñanza primaria a partir de una encuesta efectuada en once países del África del Norte, América Latina y el Asia, señala que uno de los factores más influyentes en las posibilidades de aprendizaje de los niños son las desigualdades sociales, y sobre todo, las diferencias entre las áreas rurales y urbanas.

Tal desigualdad se pone de manifiesto fundamentalmente en la falta de equipamientos básicos, como agua corriente y electricidad, requisitos que se dan por descontados en los países desarrollados. El informe señala, por ejemplo, que tres países latinoamericanos comprendidos en la muestra acusan serias deficiencias en materia de infraestructura educativa:

- En el Perú, menos de la mitad de las escuelas de los pueblos en medios rurales disponen de electricidad, biblioteca o retretes para las niñas y los niños, mientras que en las zonas urbanas prácticamente todas las escuelas cuentan con electricidad, 65% poseen servicios higiénicos y 74% tienen una biblioteca.
- En el Brasil, el 50% de los alumnos de pueblos y aldeas rurales estudian en aulas deterioradas.
- En el Paraguay, uno de cada cinco alumnos de primaria va a escuelas que carecen de agua corriente.

Respecto de las condiciones de trabajo docente, el mismo informe señala que los maestros tienen una elevada carga de horas lectivas, acompañada de un escaso grado de satisfacción con sus sueldos. Las condiciones de trabajo se consideran más difíciles en las escuelas que atienden a alumnos de medios sociales desfavorecidos; en ellas los maestros manifiestan disconformidad con sus salarios, con el escaso apoyo prestado por los padres, con el número de alumnos por clase y con las escasas posibilidades de obtener material pedagógico.

Las conclusiones de los autores se orientan a la urgente necesidad de destinar más recursos a las escuelas que dan servicio a las comunidades desfavorecidas. Estos recursos servirían no solo para la reparación de edificios y la instalación de bibliotecas, sino también para mejorar el contexto de aprendizaje y las condiciones de trabajo de los maestros y directores. Admitiendo que la desigualdad se debe a un conjunto mayor de problemas en la sociedad, señalan que, sin embargo, las escuelas podrían ofrecer más oportunidades a sus alumnos si contaran con un apoyo adecuado.

¹¹ Informe del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS) publicado en mayo de 2007. Yanhong Zhang, uno de los autores del estudio, afirma: «[...] la encuesta ha mostrado que los niños de las escuelas de zonas rurales tienen más probabilidades de pertenecer a familias desfavorecidas. Las desigualdades en materia de recursos escolares guardan relación con los recursos económicos del alumnado. Los niños de esas escuelas sufren los inconvenientes de una doble desventaja, ya que carecen de recursos suficientes tanto en sus hogares como en las aulas» (Fuente: <<http://www.uis.unesco.org/publications/weisps>>).

Lo más preocupante es que, a pesar de los efectos de las desigualdades sociales sobre la educación y de lo que demandan estudios como el precedente, en Latinoamérica no existe la intención de enfrentar desde la escuela el problema de la pobreza. Los maestros no son formados para dialogar y trabajar con niños pobres y sus carencias materiales y afectivas. Son aún escasos los estudios sobre la desigualdad educativa como problema social.

Sin embargo, algo se ha avanzado en el estudio sobre cómo enfrentar el problema de los efectos de la pobreza en los aprendizajes. Uno de los aportes de la evaluación educativa comparada desarrollada por el LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa) de la UNESCO consistió en incorporar como factor por evaluar —además de los propios aprendizajes en lenguaje y matemática— los denominados «factores asociados al aprendizaje», es decir, los niveles educativos de los padres y un ambiente familiar que estimule los aprendizajes por medio de la comunicación padres-hijos, el acceso a libros y revistas o a medios de comunicación. Asimismo, se conceden nuevos sentidos al término «educabilidad»,¹² que hace referencia a los mínimos indispensables para poder educar.

Poner énfasis en el concepto de educabilidad posibilita llamar la atención sobre la importancia de estudiar distintas culturas de la pobreza y la necesidad de que los currículos y la pedagogías tomen en cuenta las condiciones sociales, económicas y afectivas del niño pobre: «[...] permite, en definitiva, planificar una intervención educativa que tenga en cuenta las diversas formas en que la propia pobreza dispone a los individuos ante la educación» (Bonal, 2006).

Encarar cambios educativos con niños desnutridos, con padres poco educados y con carencias afectivas básicas es tarea difícil. La dificultad será mayor si los maestros no son capaces de entender el problema de la individualidad de los más carentes, sus requerimientos interculturales. Urge crear ambientes amables en las escuelas para el aprendizaje de los más pobres.

¹² López (2005) señala que el concepto de «educabilidad»: «[...] apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes y predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todo niño o adolescente accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad».



Las insuficiencias de las reformas en materia de equidad

La pobreza creciente, con realidades desiguales y multiculturales, no fue considerada al establecer los retos para los que se debía preparar a los maestros. Se confundió modernización con privatización, y no se otorgó debida importancia a la atención del desarrollo de la primera infancia y la educación de los adultos.

1. IDENTIFICACIÓN DE MODERNIZACIÓN CON PRIVATIZACIÓN Y DISMINUCIÓN DE ROLES DEL ESTADO

La modernización educativa es un bien deseable. Con ella se incentiva una relación más estrecha entre la educación pública, la sociedad y el mundo productivo; se exige la validación de resultados y una mayor eficiencia en el uso de recursos asignados; se busca una gestión más dinámica y eficiente, se realizan esfuerzos por obtener materiales innovadores para mejores aprendizajes y se valoriza la profesionalización docente.

Un obstáculo no superado ha sido la identificación de la modernización educativa con su privatización y la consecuente disminución del papel del Estado.

La política neoliberal afirma que el Estado debe restringir su presencia en la sociedad a dar servicios de buena calidad en materia de seguridad, educación y salud. En vista de que la gente con recursos económicos suficientes es capaz de correr con los costos de su propia seguridad, educación y salud privadas, el Estado debe limitarse a proveérselas a quienes no pueden pagarlas, que es la mayoría.

En la década recién pasada se intentó reducir al Estado al papel de importante observador del quehacer económico y social. Las políticas inspiradas básicamente en la lógica del mercado pusieron o trataron de poner claros límites a la acción estatal; en algunos países ha habido una ostensible presión por privatizar segmentos del sistema escolar, privilegiando un elitismo basado en la competencia y la competitividad a costa del carácter público de la educación. Los malos resultados mostrados por los estudiantes de educación pública inspiraron esfuerzos privatizadores alentados emblemáticamente por la municipalización

educativa del Chile de Pinochet.¹³ El impacto de esta en países de América Central o en los afanes privatizadores de gobiernos como el de Fujimori en el Perú fue significativo.¹⁴ Más aun: las reformas educativas, por lo menos en sus retóricas, se dijeron «[...] encaminadas a elevar de manera significativa la calidad de la educación a un costo público inferior» (Moura Castro y Carnoy, 1997).

Para atender las necesidades de los más pobres, un Estado con recursos insuficientes contrata a maestros pobres, y a policías, médicos y enfermeras también pobres. Algunos países no pueden darse el lujo de tener un Estado que asuma a plenitud sus responsabilidades sociales. Para gobernantes acuciados por las exigencias de la modernización, pago de la deuda incluido, un obstáculo insalvable en el caso de la educación será la cantidad de maestros en escuelas públicas, demasiados para pagarles bien sin afectar los parámetros entre los que se desenvuelve el actual modelo económico.

La gratuidad de la enseñanza se convierte en cosa del pasado en la educación pública; opciones como el «financiamiento compartido» han demandado, en muchos casos, la obligatoriedad de las familias de entregar contribuciones monetarias o en especies a cambio de la educación de sus hijos. Lo educativo deja de ser un tema social —en el sentido de vidas de personas— para convertirse en un asunto de contabilidad pública —en el sentido de la forma como se reparte el dinero en la sociedad—, y de esta forma son los ministros de Economía quienes más influyen en las posibilidades educativas públicas.

Hay claras evidencias, por lo demás, de los esfuerzos que hacen los más pobres por educarse. El escenario educativo peruano es singular en este aspecto: la sociedad gasta, por niño de primaria y secundaria estatal, 199 dólares y 285 dólares al año, respectivamente, de los cuales 64 dólares y 94 dólares, también respectivamente —o sea, 32% y 33%— son aportados por las familias, a pesar de que, se supone, es gratuita. En proporción a sus ingresos, las familias más pobres gastan el 5,2% en educación pública primaria y secundaria, mientras que los menos pobres gastan solo el 3,4% (Saavedra y Suárez, 2002). La escuela pública desfinanciada constituye así un mecanismo de reproducción de las inequidades ya existentes en la población pobre.

La falsa identificación de modernización con privatización hizo que sus promotores olvidasen que los avances en materia de cobertura escolar son producto de enormes esfuerzos colectivos nacionales, liderados por los estados y ejecutados fundamentalmente por la escuela pública y por docentes que realizan sus tareas muchas veces en precarias condiciones. Sus promotores parten también de la falsa premisa de la superioridad casi

¹³ El último día de su gestión (10 de marzo de 1990), Pinochet dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, por la que el Estado compra servicios educativos para toda la población que no concurra a establecimientos privados, proveyéndolos a través de municipalidades (6 431 establecimientos) y del sector privado subvencionado (2 890 establecimientos) (Latorre, 1997).

¹⁴ La búsqueda de soluciones «pragmáticas» en el Gobierno de Fujimori planteó la conveniencia de seguir los pasos de Chile en materia de privatización. En 1995 se intentó poner en práctica reformas en la gestión orientadas a municipalizar la educación, transferir centros estatales a promotores privados y modificar el sistema de asignación de fondos distribuyéndolos por alumno asistente. La oposición magisterial, de educadores de la Iglesia Católica y de otros sectores de opinión pública lo impidió (Rivero 1999).

axiomática de lo privado sobre lo público. Si bien la educación privada de élite posee muchos más recursos que los centros educativos públicos, ello no es comparable con la elocuencia de algunos hechos. Las principales innovaciones pedagógicas suelen darse con mayores proyecciones en el aparato estatal. Los casos del Uruguay, la Argentina y México, además del cubano, son elocuentes en lo que concierne a los impactos positivos de la educación pública gratuita sobre la alfabetización y educación de sus ciudadanos y en el reconocimiento colectivo de ello.

En el caso de la Argentina, país con histórica tradición de educación pública, es remarkable que a mediados de la década pasada las encuestas de opinión sobre credibilidad de instituciones públicas y privadas dieran como resultado que la criticada escuela pública mereciera el reconocimiento como la institución de mayor aceptación y confianza colectiva (Rivero, 1999). Los diarios de ese país publican resultados de otra encuesta hecha a ejecutivos y empresarios durante 2005, quienes señalan su preferencia por contratar a egresados de colegios y universidades estatales porque son los que han demostrado mayor capacidad de lucha por superarse y sobreponerse a las frustraciones que les plantea estudiar en instituciones estatales muy precarias.¹⁵

2. ÉNFASIS PEDAGÓGICO EN REALIDADES DESIGUALES Y MULTICULTURALES

El escenario que dio origen a las reformas de la década de 1990 estuvo condicionado, en los decenios precedentes, por los efectos de los bajos aprendizajes a raíz de una amplia expansión de la matrícula escolar sin recursos suficientes que democratizó el acceso a la escuela mas no a la educación y al conocimiento.

La calidad ha sido el centro de atención de los procesos de reforma y modernización educacional. El rendimiento escolar en el aula como expresión de calidad alcanzada es otro de los consensos logrados. Los esfuerzos por la ampliación de jornadas escolares, así como la explícita preocupación y el tiempo acaparado por el factor curricular, han sido evidentes. A ello se suman programas y recursos orientados a introducir nuevas tecnologías en centros educativos y a modificar la formación inicial y en servicio de los docentes.

Las reformas apuntaban, sin embargo, a una sociedad ideal que estaba lejos de lograr la homogeneidad que suponía un cambio educativo global de la naturaleza deseada por sus impulsores. La explosiva combinación entre desigualdad social y heterogeneidad cultural no fue suficientemente tomada en cuenta.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social no tenía ni tiene posibilidad de concreción en una región como la latinoamericana, tan socialmente desigual e injusta —bastante más que otras regiones de similar nivel de desarrollo—, y donde las

¹⁵ Artículo de León Trahtemberg en el diario Correo de Lima, 30 de septiembre de 2005.

condiciones de vida de la mayoría de alumnos son precarias. Salvo en los planteles privados a los que asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por proyectos generados con financiamiento explícito, la gran mayoría de alumnos tienen dificultades para beneficiarse de las propuestas para mejorar la educación. Los sistemas educativos ofrecen una educación pobre en la que las condiciones de la demanda son más desfavorables: en los ambientes más pobres son mayores las evidencias de la falta de capacidad de los padres para exigir servicios de mayor calidad.

Hay muchos ejemplos de esto. Se pueden señalar, entre otras experiencias:

- La evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en México. El Proyecto PARE se desarrolló con importantes aportes del Gobierno Federal y con un préstamo del BM; actuó sobre 450 municipios de los cuatro estados con mayores niveles de pobreza, y significó incentivos económicos a los docentes. Sin embargo, el reclamo unánime de padres a maestros sobre el cumplimiento de tareas básicas (que asistan, traten bien a sus alumnos, enseñen y respeten las costumbres y creencias del lugar) no tuvo eco en escuelas que, por su «precariedad institucional» —ausentismo sistemático de los maestros e inestabilidad de la planta docente—, no pudieron responder a este desafío básico (Rivero, 1999).
- La no consideración de la alfabetización entre las prioridades nacionales de países con altos niveles de iletrados, sin poder alguno para presionar por su propia educación, dan pistas aleccionadoras. Países como el Brasil, El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana o Guatemala, con persistentes y relativamente altos niveles de analfabetismo, no tienen entre sus prioridades nacionales la alfabetización como estrategia fundamental, o no dan recursos suficientes a sus programas nacionales. En el Brasil, el Movimiento de los Sin Tierra es una excepción regional en materia de demanda por sus derechos a educarse.
- Uno de los resultados más relevantes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), realizado por el LLECE (UNESCO/LLECE/SERCE, 2008), es que en la casi totalidad de países es significativa la diferencia de rendimiento entre los niños rurales y urbanos en detrimento de los primeros. Los casos de Cuba y, por motivos distintos, los de Nicaragua y República Dominicana, presentan menores diferencias entre el rendimiento de unos y otros.¹⁶
- Estos resultados dan la razón a otro estudio comparado de la UNESCO ya citado (UIS-UNESCO, 2008), indicativo de que: «[...] los niños de las escuelas de zonas rurales tienen más probabilidades de pertenecer a familias desfavorecidas. Las desigualdades en materia de recursos escolares guardan relación con los recursos económicos del alumnado».

¹⁶ Cuba presenta un raro caso de similares buenos resultados en sus niños rurales y urbanos. En el caso de Nicaragua y República Dominicana la paridad entre niños urbanos y rurales se hace sobre la base de malos resultados para ambos núcleos de población escolar.

Por lo demás, en varios países los programadores nacionales e internacionales de estos procesos de reforma asumieron que la equidad estaba asociada fundamentalmente al logro de una mayor cobertura. Ello es insuficiente e, incluso, distorsiona la realidad. Si uno se limita a la educación formal, se puede hablar de «igualdad de oportunidades» cuando un país ofrece capacidad instalada (docentes, infraestructura, materiales y mobiliario) para atender la totalidad de la demanda de un nivel o modalidad; pero hablar de «igualdad de acceso y permanencia» significa que la población destinataria hace uso real de esa capacidad instalada. Es necesario, sin embargo, lograr que todos los niños y niñas puedan tener acceso y permanecer en centros en los que reciban una educación calificada. En la mayoría de los casos no hubo planes para compensar diferencias en aquellas unidades territoriales cuya debilidad profesional y de gestión les impedía asumir la implementación de las propuestas del nivel central.

El factor cultural no asumido

Las evaluaciones comparadas y otras investigaciones no han dado importancia suficiente al factor cultural. Las reformas educativas de la década de 1990 tienen respecto de las heterogéneas expresiones culturales una asignatura pendiente.

La oferta educativa global no toma en cuenta ni a la población más pobre, ni a la rural ni a las comunidades indígenas. Los currículos, las prácticas pedagógicas, el calendario escolar y los horarios están pensados desde la perspectiva de quienes deciden o de quienes enseñan, y no desde el punto de vista de los más marginados en la escala social. Esta oferta no se diversificó ni se flexibilizó suficientemente como para adecuarse a las necesidades de quienes aprenden y a las condiciones de cada contexto humano y cultural.

Esto es particularmente grave en una región donde las evaluaciones internacionales muestran que la zona de residencia (urbano/rural), la pertinencia étnico-lingüística y el género —sobre todo en medios rurales y en poblaciones indígenas— son factores que se agregan a la condición de pobres como principales obstáculos para el acceso, la permanencia y el buen aprendizaje en las escuelas. (UNESCO, 2004). Las conclusiones del estudio LLECE ya citado señalan la existencia de una relación directa entre el rendimiento académico y el estrato sociocultural de los niños.

La falsa identificación de modernización con privatización hizo que sus promotores olvidasen que los avances en materia de cobertura escolar son producto de enormes esfuerzos colectivos nacionales, liderados por los estados y ejecutados fundamentalmente por la escuela pública y por docentes que realizan sus tareas muchas veces en precarias condiciones.

La educación rural tiene como principal referente el mundo urbano; la escuela rural es una agencia cuyo modelo educativo, administrativo y arquitectónico se organiza sin atender obvias demandas de las comunidades rurales; los tiempos, las distancias, el aislamiento geográfico y la incomunicación en comunidades rurales distan de ser factores tomados en cuenta por las políticas centrales.

Las poblaciones indígenas sufren doble discriminación. A su condición de pobres se agrega, para empeorar la situación, aun en países con significativos grupos indígenas, el hecho de que sus niños y niñas reciben una educación que prioriza las lenguas oficiales, impartida por docentes foráneos y que no considera la construcción y transmisión comunitaria de sus saberes y culturas. Los importantes avances en materia de EIB (Educación Intercultural Bilingüe) en países como Guatemala y México, o los del área andina, no han bastado para superar su carácter experimental, vulnerable a los distintos y frecuentes cambios políticos. Han sido una constante la precariedad institucional de las escuelas, la escasa preparación de los maestros indígenas y la falta de participación de las comunidades en su propia educación. En muchos casos se ha dado más atención a aspectos lingüísticos y antropológicos que a los pedagógicos.

3. INSUFICIENTE CONSIDERACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

Diversos estudios permiten enfatizar que el niño comienza a aprender desde su primera semana de vida, retroalimentando su mundo interno con lo que recibe del exterior, y que el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los seres humanos demanda durante los tres primeros años de vida un entorno que será determinante para su futuro desarrollo (Anderson, 2003).

El énfasis concedido por las reformas educativas a la educación básica —particularmente a la primaria— pareciera indicar que el niño inicia su posibilidad de educación a los cinco o más años de edad. La atención de la primera infancia es un tema no tratado ni abordado en esas reformas; en ellas los niños existen desde los cinco años. Tanto las familias como los diversos agentes profesionales que sostienen los servicios para la infancia, e incluso quienes formulan políticas, desconocen en los hechos que los niños más pequeños poseen capacidad de aprendizaje, que exhiben cualidades que son resultado de esta capacidad y que requieren oportunidades para desplegar y desarrollar todas sus aptitudes (Peralta y Fujimoto, 1998).

Asegurar vivienda, alimentación, cuidados, bienestar y afectos a la primera infancia supone políticas destinadas a las familias y las comunidades en una acción intersectorial en la que lo educativo tiene un papel preponderante.

La educación inicial (mal denominada preescolar) ha crecido fundamentalmente en zonas urbanas, y ha alcanzado a casi la mitad de la población en edad de aprovecharla (UNESCO, 2004). A pesar de que los niños y niñas con acceso a programas de educación

inicial demuestran mejor preparación emocional, física y mental para la escuela, existen muchas evidencias de que los más pobres no tienen acceso a ella. En la Argentina, solo un 42% de niños considerados pobres reciben educación inicial, y un 81% de los no pobres acceden a ella; en el Uruguay lo hacen el 35% de los pobres y el 90% de los pudientes; en Chile, solo el 19% de los infantes en el quintil más pobre; en México, el Distrito Federal presenta una cobertura del 82%, mientras que Chiapas, con alta densidad indígena, solo llega al 38% (PNUD, 1998). Además, en varios países la oferta de atención a la primera infancia corresponde a diferentes sectores sin mayor coordinación entre sí, lo que da lugar a la creación de programas estrechamente dependientes del destino político de quienes los impulsan.

4. AUSENCIA DEL ADULTO COMO OBJETO DE ATENCIÓN EDUCATIVA

Uno de los avances más importantes desde Jomtien, confirmados por el Informe Delors, ha consistido en el reforzamiento de la educación permanente o el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El énfasis exclusivo en la educación de los niños y niñas y la asociación de la edad escolar con la edad para el aprendizaje, así como de la educación de adultos con la alfabetización de los más viejos, llevó a que los adultos no formasen parte de las reformas educativas; tener más de 35 o 40 años se ha convertido en factor de discriminación educativa y laboral.

Mientras se ponía todo el esfuerzo en lograr que niños y niñas aprendieran en la escuela, se ignoraba que esos mismos niños y niñas requerían entornos familiares favorables y que la relación padres-hijos es la vinculación más tradicional con la enseñanza y el aprendizaje en el hogar. Se olvidó que si se quiere apostar a la renovación de políticas educativas es necesario invertir en los padres y en las variables de mayor contribución familiar al aprendizaje.¹⁷ El nivel educativo de los padres, particularmente el de las madres, aparece en muchos estudios como el factor clave que gravitará en una mejor relación afectiva y cognitiva con sus hijos, y en la educación y la salud familiares.

Los padres de familia pobres tienen escasa o nula escolaridad, y exigen educación. Los 41 millones de analfabetos (55% mujeres) registrados en censos nacionales son también cabeza de hogares, ciudadanos y trabajadores, y su alfabetización y acceso a la educación regular o no formal repercutirán en sus mejores condiciones de vida, en sus mayores posibilidades de aportar beneficios al país y en el aliento y sostenimiento de la educación de sus propios hijos.

¹⁷ Investigaciones recientes señalan como principales variables de contribución familiar a los aprendizajes los hábitos de trabajo de las familias, la orientación académica y el apoyo al estudio, los estímulos para explorar y descubrir, la riqueza lingüística del medio familiar y las aspiraciones y expectativas de los padres (Kellaghan, Sloane, Álvarez y Bloom, PNUD, 1998).

Ninguna otra modalidad educativa como la Educación de Personas Jóvenes y Adultos (EPJA) tiene tan clara y prioritaria opción por los sectores más vulnerables en condiciones de marginalidad económica y de desigualdad de oportunidades educativas; esta asociación demanda entre sus tareas centrales ser parte de una acción estratégica para superar el círculo vicioso de la pobreza (Rivero, 1993). Sin embargo, fue la gran ausente de los procesos de reforma, e incluso organismos bilaterales y multilaterales desestimularon abiertamente en distintos gobiernos la inversión educativa en adultos, aduciendo escasez de recursos y la inoperancia de acciones tradicionales de alfabetización en el pasado. Se partió del error de identificar la EPJA con la alfabetización, cuando, en su sentido más amplio, esta modalidad, además de educación compensatoria, es educación continua, indispensable para reducir las altas tasas de fecundidad en las familias más pobres, superar el riesgo de embarazos mal llevados y ofrecerles herramientas para elevar el estado nutricional de sus hijos; está vinculada, asimismo, a acciones de capacitación agrícola, técnico-productivas, de deberes y derechos ciudadanos, de conservación del medio ambiente, etcétera.

La escasa importancia que le han dado los gobiernos y sus propias debilidades han incidido en su actual posición marginal en los sistemas educativos. Debates autocríticos en la EPJA reconocen que la extraordinaria versatilidad de sus tareas y el compromiso de sus actores, incluyendo entre estos a quienes desde la denominada «educación popular» se identifican con el legado de Paulo Freire, no bastan. Algunos de sus problemas más saltantes son la ausencia de los factores «calidad» y «evaluación» en sus procesos y resultados, la escasa relevancia de lo educativo, una actuación aislada y la debilidad institucional, sobre todo en sus expresiones más formales y vinculadas al aparato público (Rivero, 1999).

Lo anterior explica el que las conclusiones de la Conferencia Mundial de Dakar hayan reconocido como uno de los principales déficits respecto de los compromisos asumidos por los países en la Conferencia de Jomtien la ausencia de la educación con personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad. Ello influyó para que dos de las seis metas mundiales 2000-2015 adoptadas tengan relación directa con tareas propias de la EPJA.¹⁸

5. MAESTROS EMPOBRECIDOS NO PREPARADOS PARA TRABAJAR CON POBRES

Una de las principales conclusiones del estudio regional comparado del LLECE señala: «[...] el descubrimiento más importante consiste en que el clima favorable para el aprendizaje en el aula, por sí solo, influye más en los aprendizajes que el efecto de todos los demás

¹⁸ Conferencia Internacional de Dakar. Meta 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 la ciudadanía». Meta 4: «Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas» (Fuente: <<http://www.unesco.org/education>>).

factores». Destaca asimismo, como otros «factores asociados al aprendizaje», el nivel de ingresos, la composición y los niveles de afecto familiar, el nivel educativo de los padres, la infraestructura del hogar y los recursos para el aprendizaje, y el acceso a libros y a medios tecnológicos (UNESCO/LLECE, 2002).

El enorme potencial de los maestros para influir en el buen aprendizaje y la buena educación está seriamente condicionado por el «malestar docente» (bajos salarios, poca estima personal, desprofesionalización, frustración familiar, estrés laboral), que tiene como correlato las constantes paralizaciones laborales y los enfrentamientos entre los docentes y el Estado, que afectan seriamente la viabilidad de los intentos de cambio educativo.

La mayoría de los procesos de reforma se inició considerando al docente como un «insumo» capaz de ser estimulado o, en su defecto, ayudado —si es que no reemplazado—, por materiales de autoaprendizaje o medios electrónicos —de potencialidad por lo común sobreestimada— que faciliten la tarea docente o hagan menos visible la función del maestro en la enseñanza y el aprendizaje.

Importante influencia han tenido al respecto agencias de financiamiento internacional como el BM. Rosa María Torres alude a diferentes estudios propiciados por esta entidad financiera internacional para identificar «insumos» que intervienen con eficacia y bajos costos en el aprendizaje escolar. En ellos, la variable docente ocupaba los últimos lugares, y se mostraba que el salario docente no influye sobre una buena enseñanza y que la calificación docente no necesariamente se vincula con mejores resultados de aprendizaje de sus alumnos. Concluye afirmando: «El modelo educativo que nos propone el BM es un modelo esencialmente escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía» (R. M. Torres, 1999).

La miopía de varios ministros de Educación fue decisiva para asignar al docente la mayor responsabilidad del fracaso escolar, considerar inútil el diálogo con dirigencias sindicales ideologizadas y no reconocer la importancia y necesidad de salarios docentes dignos, condicionándolos a los niveles de eficiencia alcanzados. Uno de los efectos más dramáticos de ello ha sido que muchos profesores no se sientan parte de un esfuerzo de construcción nacional.¹⁹

Al concentrar su acción reivindicativa en mejoras salariales, los sindicatos docentes por lo general no asumieron como parte de su lucha la mejor educación en la escuela pública y el mejor aprendizaje de los niños y adolescentes a su cargo. Muchas de las objeciones a las reformas estuvieron teñidas de una visión en la cual los intereses gremiales primaron sobre los educativos. Más aun: sus formas de operar han perjudicado particularmente a los más desprotegidos en los países latinoamericanos (De Ibarrola, 1995).

¹⁹ La sensación de que la escuela forma parte del sector postergado es certeramente descrita por Soler (1996): «[...] el empuje de los docentes deja lugar al abatimiento, la condición de funcionario pesa más que la de profesional, la creatividad es sustituida por la rutina. Casa construida para la alegría, la belleza y la búsqueda, la escuela puede devenir triste refugio, fea morada de un deber, cerrado escenario de la incuria y del abatimiento».

Hay, sin embargo, honrosas excepciones. Sobresalen particularmente los aportes a la educación de sus países de la FECODE (Federación Colombiana de Educadores), organizador de los más importantes Congresos Pedagógicos de Colombia, así como la Federación Uruguaya de Maestros (FUM), que une a la acción gremial una clara preocupación por mejorar la calidad profesional de sus asociados por medio de revistas y publicaciones periódicas. En la Argentina, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) muchas veces suplió y hasta adelantó iniciativas de cambio pedagógico respecto de las que proponían autoridades gubernamentales. Fue también singular la iniciativa de la organización de la Fundación SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) para la Cultura del Maestro Mexicano: en el relativamente escaso tiempo que tuvo fue referente obligado de la potencialidad que tenía para un sindicato poderoso recurrir a un excelente cuadro de especialistas reclutados por su valía profesional antes que por su condición sindical.

Dos elementos decisivos se influyen entre sí en la viabilidad de los cambios operados: la mayoría de los maestros provienen de los sectores pobres o empobrecidos de las sociedades latinoamericanas, y en su formación inicial no fueron capacitados para trabajar en los contextos de pobreza en los que se desenvuelve la escuela pública. Los ingresos docentes han sido mermados en la mayoría de países de la región en detrimento de su calidad de vida. En la práctica, desde la década de 1980 la «variable de ajuste ha sido los salarios docentes» (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Las reformas han puesto mayor énfasis en la capacitación de docentes en servicio que en la superación de la concepción y el modelo tradicional del conjunto de la formación docente.

La propuesta de formación inicial y continua de los maestros en general no se ajusta a los distintos tipos de docentes y a sus necesidades específicas, y los prepara para trabajar con grupos homogéneos, a pesar de que una de las principales características de las escuelas públicas es su alto grado de heterogeneidad, acentuado por las condiciones de pobreza de los hogares de sus alumnos. Esta mayor complejidad de la enseñanza con niños y adolescentes pobres, muchos de los cuales llegan a la escuela sin alimento básico y con precarios estímulos afectivos o lúdicos, no es tomada en cuenta en la formación de los docentes. La opción por formas personalizadas que impliquen mayor comunicación entre maestros y alumnos y entre maestros y padres, que propicien ambientes amables para estudiantes desestimulados por sus condiciones de vida, no forma parte de tal formación.

6. NUEVAS LEGISLACIONES SIN EFECTIVO LIDERAZGO ESTATAL

En la gran mayoría de países han surgido, bajo la inspiración de Jomtien y Dakar, un conjunto de nuevas leyes educativas que expresan de algún modo el debate sobre educación en los países de la región y los consensos en materias importantes como el derecho a la educación, la búsqueda de sociedades más inclusivas y la necesidad de encarar lo que es o

debiera ser una educación de calidad. A pesar de la heterogeneidad de procesos y resultados, hay mínimos comunes que permiten señalar que estos esfuerzos han producido por lo menos mejores legislaciones educativas que las anteriores.

El deterioro educativo o los problemas críticos no resueltos no se pueden endosar a esos instrumentos legales, sino que deben ser atribuidos al carácter crecientemente fragmentado y excluyente de sociedades concesivas a una lógica de mercado que desplaza la noción de «ciudadano» por la de «consumidor». Es el contexto donde se generan dichos nuevos instrumentos legales, y no ellos mismos, la principal razón de ese deterioro.

El escaso impacto de las nuevas legislaciones educativas, a pesar de sus avances en relación con las reemplazadas, puede deberse a que, en algunos casos, las verdaderas relaciones de poder vigentes en la sociedad no se juegan en los parlamentos donde han sido aprobadas. Los textos legales corresponden a consensos con los que es difícil no estar de acuerdo; pocos pueden oponerse a una generalización de la educación inicial o de la secundaria, al incentivo de una mayor matrícula o a actualizar y enriquecer los currículos vigentes. Pero, cerrados los debates y aprobadas las leyes, la decisión de otorgar mayores recursos para poner en práctica lo legislado sigue dependiendo de ministerios de Economía y Finanzas, que no tienen a la educación pública entre sus prioridades; las políticas descentralizadoras adoptadas chocan contra la impermeabilidad de ministerios centrales renuentes a desconcentrar poder y contra la escasa voluntad política para focalizar esfuerzos en áreas rurales o indígenas empobrecidas.

Las limitaciones de los estados para garantizar una educación de calidad para todos en una perspectiva de educación permanente constituyen un factor determinante. Es evidente la impotencia estatal para ejercer un liderazgo capaz de propiciar mejores condiciones sociales para el aprendizaje en una lógica de mercado también asumida oficialmente.

En un contexto de escenarios sociales empobrecidos que hacen cada vez más difícil la posibilidad de educar, no habrá más que devolver al Estado la capacidad de liderazgo para asumir tareas que el mercado no puede generar. Ese liderazgo supone refundar alianzas entre el Estado y organismos de la sociedad, sin que estos pierdan su capacidad crítica. Así, asumir y concretar los espacios que buen número de esas nuevas leyes otorgan a la participación debiera ser opción prioritaria.

Un nuevo liderazgo estatal tendría que traducirse en debates y el uso de medios de comunicación para elevar el conocimiento de lo que significa una educación de calidad en la comunidad nacional, propiciando que los padres, los medios y los docentes asuman sus responsabilidades y se comprometan con la tarea. Otros objetivos serían el convencimiento colectivo sobre la importancia del desarrollo de la primera infancia y de la necesidad de recibir por lo menos doce o trece años de buena escolaridad.

VI.

Las demandas educativas prioritarias

¿Cuáles son las prioridades de acción educativa para una mejor gobernabilidad y para asumir como se debe los desafíos de la globalización en un contexto marcado por la desigualdad y la exclusión?

1. UNA AGENDA EDUCATIVA QUE CONSIDERA DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GLOBALIZACIÓN

Los cambios generados por la globalización y una presencia mayor de la información y el conocimiento demandan formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, participar y convivir. Los actuales desafíos pasan por considerar la necesidad de establecer mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente, antes que procurarles conocimientos que les puedan servir para toda la vida.

Los desarrollos nacionales y la globalización exigen una mejor gobernabilidad. Enfrentar este desafío supone por lo menos cuatro prioridades centrales (OEI/CEPAL, 2002):

- Gobernabilidad en lo político.
- Equidad en lo social.
- Competitividad en lo económico.
- Identidad en lo cultural.

La educación debiera ser la llave maestra para enfrentar estos desafíos.

Respecto de la *governabilidad en lo político*, la tarea central tendría que ser el logro de la propia gobernabilidad del sistema educativo. La continuidad de las políticas educativas será elemento esencial de esa gobernabilidad. Los casos de Chile, Cuba, el Brasil, Colombia, México y el Perú, con procesos diferenciados, son importantes desde esta perspectiva.

Chile. La reforma ha significado que, una vez derrotada la dictadura en las urnas, los cuatro gobiernos democráticos de la Concertación han realizado una acción sostenida para enfrentar las ataduras del pasado y concretar una reforma educativa como acción prioritaria del Estado nacional. Las políticas educacionales iniciadas en la década pasada se pueden resumir en tres grandes principios orientadores: el mejoramiento de la calidad, la superación de los desequilibrios en materia de equidad heredados del régimen militar

y, desde 1995, el principio de la modernización como mecanismo clave para lograr una nueva educación. Las masivas protestas estudiantiles de los últimos años son testimonio de que la desigualdad y la exclusión se han visto acentuadas por la municipalización, y de que aún se demandan cambios drásticos.

Cuba. Las cuatro décadas de proceso continuo por una educación de calidad para todos sus niños, niñas y jóvenes han traído como resultado una sólida formación nacional de recursos humanos. Más allá de los debates sobre el carácter mesiánico de su Gobierno o la ausencia de mecanismos de control del poder comunes a los demás países, es innegable que la educación generalizada, junto con los altos índices de salud alcanzados por su población, constituyen el resultado más tangible del esfuerzo nacional cubano. Los resultados de los dos estudios regionales comparativos de lenguaje y matemática UNESCO/LLECE fueron ampliamente favorables a niños y niñas cubanos, sobre el promedio de los otros países representados.

Particular consideración merece el que Cuba haya conseguido este logro a pesar de su severa crisis económica y de no haber sido merecedor de préstamo alguno del BM o del BID. La caída de Luis Ignacio Gómez después de dieciocho años como ministro de Educación por «viajar demasiado» y «haber perdido conciencia revolucionaria»,²⁰ y el nombramiento como superministro de José Ramón Fernández, de 85 años y ex ministro de Educación durante las décadas de 1970 y 1980, son hechos que solo encuentran explicación en la lógica particular del sistema político cubano. Además de que la figura de Gómez está asociada al encumbramiento de la imagen de Martí como referente educativo, él tuvo la difícil tarea de mantener los niveles educativos cubanos en medio de la crisis que significó el desplome del mundo socialista, mientras que Fernández fue expresión de la dependencia de un bloque pro soviético con expresiones de rigidez ideológica.

Brasil. Ha sido fundamental para las nuevas políticas educativas un marco institucional descentralizado, con buenos ejemplos de estados y municipios que han tenido importantes iniciativas de innovación y cambio educacional. Sin embargo, los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardozo fueron decisivos para el desarrollo del programa Acorda Brasil, que contiene elementos relevantes de reforma educativa como la creación del FUNDEF (se destinó el 15% del dinero recaudado a la educación fundamental por medio de convenios con estados y municipios), la generación de un marco curricular mínimo (parámetros curriculares) y la atención del entrenamiento docente por la vía de la educación a distancia con apoyo de empresas y comunidades. La administración del presidente Lula da Silva no ha modificado sustantivamente el derrotero anterior, aunque sí le ha dado preeminencia a la asociación entre educación y reducción del hambre y la pobreza. La vigencia de los CONSEDE (Consejos Estaduales de Educación) y de la UNDIME (Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación) ofrece rasgos particulares a la descentralización educativa en el Brasil.

²⁰ Palabras de Fidel Castro en artículo de Gramma ratificando la medida tomada por su hermano Raúl, hoy a cargo del Gobierno cubano, de destitución de Luis Ignacio Gómez.

Colombia. Muestra otros caminos. La práctica de innovación educativa, una de las características centrales de la educación colombiana, tuvo un buen cauce en la Ley General de Educación, producto de la concertación Gobierno/educadores/Congreso Legislativo, y en el Plan Decenal de Educación, organizado entre 1995 y 1996. El liderazgo y la activa participación de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) fueron decisivos. Más tarde, sin embargo, con la apuesta claramente neoliberal de los gobiernos de Pastrana y Uribe, esta opción participativa devino insostenible, y se privilegió un modelo en el que la organización y la gestión administrativa prevalecieron sobre lo pedagógico.

México. La modernización educativa iniciada en el sexenio de Salinas de Gortari ha tenido solución de continuidad tanto en la administración de Zedillo como, tras la derrota del PRI, en las gestiones de Vicente Fox y Felipe Calderón. Hecho significativo fue la descentralización generada por acuerdos entre el Gobierno Federal y los estados, que significó una transferencia de recursos y responsabilidades sin parangón en la historia del país (Ornelas, 1998). La vigencia e influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, liderado por Elba Esther Gordillo, ha sido factor clave para la preservación de un antiguo orden muy marcado por la corrupción.

Perú. El caso peruano difiere de los anteriores. La persistencia por una mejor calidad educativa ha tenido como principal actor a la sociedad civil, muchas veces en pugna con un Estado y una clase política reacios a cambiar y a realizar las modificaciones básicas en el sistema educativo. En las últimas décadas, la presencia y la presión de organismos de la sociedad civil,²¹ de iglesias y sindicatos docentes impidieron la privatización de la enseñanza postulada por el régimen de Fujimori, e influyeron particularmente en la generación de movilizaciones sociales que apuntan a la creación de un proyecto educativo en el país. El Gobierno de Transición del doctor Valentín Paniagua promovió el año 2000 una Consulta Nacional sobre la Educación que significó alentar demandas y criterios específicos para enfrentar la crisis educativa. Más tarde, la creación de un Consejo Nacional de Educación integrado por personalidades independientes y representativas, en su mayoría, de esa sociedad civil, posibilitó la generación de un importante Proyecto Educativo Nacional (2006-2021). Y a pesar de que el actual Gobierno de Alan García ha oficializado este PEN, hasta mediados de 2008 seguía en deuda respecto de su implementación y financiamiento.

²¹ Destacan en este empeño entidades como Foro Educativo, Tarea, Instituto de Pedagogía Popular, Educa y diversos movimientos.

Descentralización, gestión y evaluación educativas

Otros elementos indispensables para mejorar la gobernabilidad del sistema están referidos a su descentralización y modernización en la gestión, a la generación de sistemas nacionales de evaluación y a la optimización en la asignación de recursos.

Los importantes esfuerzos de descentralización realizados chocan con los escasos niveles de democratización en algunos países. La gravitación histórica de estados en su mayoría unitarios y centralistas incide en que la sociedad dependa en su base de las cúpulas centrales; de ahí que cuando el Estado tiende a ser descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos propuestos. Distinta ha sido la descentralización en gobiernos federales como los de la Argentina, el Brasil o México, donde las provincias en el caso argentino, y los estados en los otros dos, tienen clara autonomía en relación con sus políticas educativas.

Pasar de exámenes de evaluación a alumnos sin objetivos de diagnóstico y sin modificar las prácticas pedagógicas a exámenes de evaluación nacional capaces de proporcionar importantes fuentes de información sobre los sistemas educacionales y sus componentes es sin duda un avance significativo. Sin embargo, la excelencia técnica y la idoneidad de los resultados deberían estar acompañadas de un sistema eficaz de difusión de estos para hacer factible la indispensable rendición de cuentas.

Importa remarcar que la evaluación estandarizada genera información sobre los resultados educativos del conjunto de estudiantes, ayuda a hacer visibles aspectos centrales de la labor educativa y permite distinguir el acceso real de los alumnos al conocimiento y a las capacidades. Pero, siendo condición necesaria, esta evaluación no es suficiente para mejorar la educación. Solo tendrá efectos positivos sobre el conjunto de la educación si es utilizada como mecanismo para asignar responsabilidades públicas en lo que concierne a su comprensión y difusión y respecto de las medidas necesarias para mejorar resultados y para focalizar acciones en áreas consideradas críticas.

Por lo anterior, es enorme el riesgo de malas evaluaciones con marcadas deficiencias técnicas o con resultados utilizados para objetivos diferentes para los que fueron inicialmente concebidas. Algunos conflictos entre ministerios/secretarías de educación y docentes tienen orígenes en evaluaciones punitivas y no dialogadas, cuyos elevados costos y tensiones no fueron suficientemente anticipados.

La equidad en lo social considerará varios de los elementos anteriormente señalados, que refuerzan la idea de una educación como un bien que debe ser distribuido sin exclusiones entre los miembros de una sociedad.

En sociedades fragmentadas como las latinoamericanas, la compensación de desigualdades es tarea tan difícil como impostergable. Para resolverla es necesario un contexto de políticas y programas orientados a una mayor justicia económica y social. Será indispensable la presencia del Estado a través de gobiernos centrales, regionales y locales, acompañada por iniciativas de la sociedad civil y movimientos sociales a cargo del diseño, la promoción y la vigilancia de los programas compensatorios.

Son pocos los programas de «discriminación positiva» exitosos: el P-900 de Chile es uno de los que logró avances significativos, pero la mayoría de los demás esfuerzos en esa dirección estuvieron lejos de conseguir una educación diferenciada para obtener resultados semejantes a los logrados por instituciones mejor dotadas. El acceso a libros, a medios de comunicación, a expresiones culturales (cine, televisión, teatro, museos) debiera ser parte de esa compensación.

La *competitividad en lo económico* deberá enfrentar dos obstáculos centrales: (a) la vigencia de una «economía dual» caracterizada por una alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, escasa productividad, bajos ingresos y poca diversificación en la estructura productiva; y, (b) la aún escasa vinculación entre educación y trabajo, que afecta particularmente a los jóvenes.

Según Gallart (1995), estas vinculaciones:

[...] aparecen como una temática fundamental del debate político y económico, no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes para insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan en forma creciente.

Será forzoso que los sectores educativo y productivo busquen que tanto el estudiante como el trabajador²² reciban esa formación para el trabajo y esa capacitación para la producción, y que la educación superior cumpla un papel crucial en el aumento de la competitividad generando, incorporando y difundiendo avances del conocimiento que permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción (OEI/CEPAL, 2002).

El auge de la computación en nuestros países no ha superado sino profundizado las desigualdades. Es necesario vencer una «brecha digital interna» mediante políticas que democratizen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática. Por una parte, la escuela debe convertirse en centro informático de la comunidad. Por otra, las universidades pueden facilitar sus centros de cómputo y las empresas sus laboratorios, y debieran aprovecharse iniciativas privadas en materia de cabinas públicas de Internet.

Para la *identidad en lo cultural* será importante asociar identidad con valores culturales propios y asumidos y con la construcción de una nueva ciudadanía.

La concepción de una nueva ciudadanía también se relaciona con el debate entre identidad y globalización y con la demanda de resolución del dilema entre «multiculturalismo» y «cosmopolitismo». Se debiera tratar de preservar la diversidad cultural de las visiones totalizadoras que intentan transmitir a América Latina —como partícipe representativo de una suerte de subcultura occidental— algunos valores de la denominada «cultura de

²² El documento OEI/CEPAL señala que ello supone tanto resignificar el concepto de «formación para el trabajo» (referido a la obtención de competencias fundamentales) distinguiéndolo de lo que conocemos como «capacitación para la producción» (es decir, la preparación para el desempeño de funciones específicas), como replantear el papel del Estado y de las actividades productivas en la modernización de la educación pública.

Occidente». La región también presenta sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español o el portugués, «[...] su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a una visión y fe de origen cristiano» (OEI/CEPAL, 2002).

Un escenario deseable exige un sistema educativo latinoamericano actuando como un transmisor de valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales.

Consolidar la interculturalidad y el respeto de las diferentes culturas como factor de aprendizaje y equidad; garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su propia cultura y su lengua en la escuela y los medios de comunicación, son tareas aún pendientes.

2. FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y RENOVACIÓN DE ROLES DEL ESTADO

El derecho al aprendizaje no solo tiene relación con la política educativa, sino, fundamentalmente, con la política económica y el conjunto de la política social. A la pregunta sobre qué tipo de desarrollo podemos impulsar debe corresponder otra inmediata sobre el tipo de educación que Latinoamérica es capaz de ofrecer, mantener y difundir.

El gran desafío en materia de equidad es el *fortalecimiento de la actual educación pública y de sus agencias más representativas*, como espacios de igualdad de oportunidades y de consolidación de la democracia. Es necesario, sin embargo, precisar que lo público suele identificarse solo con lo estatal o con la capacidad de que las escuelas «públicas» estén abiertas a muchos o a todos.

Debiera ampliarse el sentido de lo público a la necesidad o posibilidad de que esos mismos establecimientos educativos estén abiertos al debate, a la decisión e intervención de un núcleo más amplio de personas y a la consiguiente rendición de cuentas a la colectividad.

Lo anterior está estrechamente asociado a otorgar nuevo sentido a la educación y renovar el papel del Estado en ella.

Hoy se demanda del Estado una función más activa. Sin embargo, la discusión sobre la intervención estatal no cuestiona si el Estado tiene o no un papel que desempeñar en la educación, sino que se limita a la modalidad de ejercicio de tal función y si es capaz de alcanzar como principales objetivos una mayor calidad e igualdad de oportunidades educativas, así como mejores formas de gestión y control de su eficiencia. Se parte del reconocimiento de que sería muy arriesgado dejarlo todo en manos del mercado, pues tal opción ahondaría los abismos de desigualdad social. Quienes asumen esta posición rechazan también el modelo corporativo que sitúa al Estado por encima de la sociedad y utiliza los recursos públicos con fines partidarios o para la satisfacción de intereses particulares.

Lo que hace el desarrollo no es solo el crecimiento económico; es también la opción política: cómo nos vinculamos, cómo logramos crecer, cómo redistribuir; y se requiere de la activa presencia del Estado para que los efectos de ese crecimiento no lleguen solo a unos pocos. Ningún empresario o empresa privada exitosa resolverá en varios países el aún alto porcentaje de mujeres analfabetas en el medio rural o la precariedad educativa de los indígenas.

A juzgar por el actual debate en torno de la educación, parecería haber consenso acerca de la necesidad de aminorar el excesivo peso antes concedido a las iniciativas estatales al tiempo que se relativiza también el papel concedido al sector por el fundamentalismo del mercado. Parecería haber acuerdo respecto de que se requieren políticas estratégicas a cargo del Estado, con presencia activa de actores y de la sociedad civil. En este caso la educación deja de ser una política sectorial y pasa a formar parte de un proyecto de sociedad; de ahí la importancia de optar por una perspectiva de políticas intersectoriales para enfrentar las demandas educativas.

En esa perspectiva el Estado asume como tareas indispensables (Rivero, 1999):

- Asegurar recursos suficientes para la atención integral de la primera infancia y para la existencia de una educación inicial (preescolar) y básica obligatoria de buena calidad semejante para todos los niños y jóvenes del país. Aquí se trata de superar el prejuicio extendido sobre las necesidades y posibilidades de aprendizaje de la infancia, sobre todo de la que vive en áreas rurales o en condición de pobreza; los planificadores han tendido a priorizar la atención educativa del segmento mayor de cinco años de edad y a delegar la atención de los menores de tres años a sus familias, sin preocuparse por dar a estas elementos suficientes para lograr estímulos y un ambiente que fortalezca la autonomía de sus hijos más pequeños. Frente al desamparo de la primera infancia y de las familias más pobres, urge la concreción de acciones que comprendan paquetes básicos integrales que incluyan asistencia en salud, nutrición, saneamiento, educación familiar y comunitaria, y cuidado diario infantil.
- Determinar las prioridades educativas por medio de mecanismos democráticos de discusión. Los consensos y pactos por la educación son escenarios deseables, mas todo Pacto Educativo debiera formar parte de un pacto social mayor que comprometa a todo el espectro de la clase política nacional.
- Promover una gestión con ciertos niveles de autonomía en los establecimientos y programas a su cargo, traspasando responsabilidades técnicas y garantizando a todos los alumnos un currículo básico obligatorio.
- Propiciar el diseño y la operación de mecanismos que permitan evaluar resultados en la concreción de aprendizajes efectivos.
- Alentar políticas integrales que posibiliten un magisterio profesionalmente competente, con salarios adecuados, evaluaciones periódicas y una carrera pública que incentive los mejores desempeños y sancione los deficitarios.
- Reconocer y apoyar esfuerzos de padres de familia y de la sociedad civil en materia educativa.

- Promover proyectos de legislación y de cooperación por medio de los cuales se incentive el apoyo de los entes empresariales nacionales y de los organismos de cooperación bilateral o financieros internacionales al sector educativo, garantizando que sus órganos centrales puedan ser contrapartida idónea de los acuerdos de cooperación sobre esos proyectos.
- Tomar previsiones estratégicas para considerar elementos de institucionalidad política multinacional. La idea de estados multinacionales tiene como ejemplos concretos los acuerdos para educación a distancia entre países, el acceso a portales educativos nacionales e internacionales o la acreditación de títulos considerando convenios internacionales.

3. EL FINANCIAMIENTO Y LA GESTIÓN: INVERTIR MEJOR PARA OBTENER MÁS

Latinoamérica ofrece un panorama de escasez de recursos y mayor pugna por obtenerlos. Hay un exceso de demandas, todas legítimas. Es común un escenario donde los pobres disputan recursos con otros más pobres, donde sectores sociales como Educación y Salud, ambos indispensables, pugnan entre ellos por mayores presupuestos.

La reflexión sobre los costos que hay que asumir para cumplir con los compromisos suscritos por los países al año 2015 y que se expresan en importantes declaraciones mundiales y regionales²³ ayudará a visualizar mejor las necesidades de financiamiento de la educación regional.

Para cumplir con tales compromisos se requerirían, según estimación de CEPAL, casi 150 000 millones de dólares estadounidenses. Alrededor del 60% de esos recursos (90 000 millones de dólares para el periodo 2000-2015) provendrían del presupuesto público si los veintidós países considerados mantuvieran la fracción del PBI que actualmente destinan a educación (preprimaria, primaria, secundaria) y lograran un crecimiento económico promedio anual de 2,6% durante ese periodo. Ello implicaría *la necesidad de recursos adicionales por un monto cercano a 60 000 millones de dólares* (CEPAL/UNESCO, 2005).

Esto supone una clara renovación de estrategias que, a la vez que aseguren una mayor inversión pública en educación, promuevan la eficiencia y eficacia en la gestión de esos mismos recursos. Afrontar con decisión la repetición y el rezago implicará recuperar fondos perdidos producto de malos aprendizajes. Mejorar sustantivamente los actuales niveles de gestión en la mayoría de países significará canalizar mejor y hacer más productivo el esfuerzo fiscal por la educación, incorporando mecanismos de vigilancia social efectiva.

²³ Los consensos internacionales (Conferencia de Dakar, particularmente) apuntan a: universalizar la educación inicial o preprimaria; asegurar o consolidar la cobertura de primaria; elevar a un 75% la cobertura de la secundaria; superar el analfabetismo de jóvenes y adultos.

Programas como la Bolsa Escola en el Brasil, o el Oportunidades (antes Progresía) en México, lograron alcanzar a millones de niños, muchos de los cuales jamás hubieran podido asistir a la escuela sin la transferencia de renta con la que fueron beneficiadas sus familias. La promoción de programas de mejora de la organización y gestión educativas, o de acciones específicas para superar las diferentes dimensiones del fracaso escolar, han tenido como consecuencia la mejora de algunos indicadores referidos a la calidad de los sistemas educativos. Queda aún pendiente la tarea de asociar la mejora de tales indicadores a la superación de la desigualdad de los estratos sociales considerados; de otro modo, esa mejora seguirá encontrando límites para alcanzar algún éxito en los estratos más vulnerables.

Enfrentar de modo distinto el tema de los recursos supone, asimismo, priorizar los recursos internos sobre los externos. Esto no solo tiene relación con las necesarias decisiones políticas nacionales para aumentar los recursos para educación, sino también con un nuevo escenario de la cooperación internacional. Los efectos del 11 de septiembre neoyorquino y los cambios que han significado en las prioridades de la cooperación bilateral la invasión y la guerra en Irak se traducen en que los recursos internacionales privilegian hoy la seguridad y el combate al terrorismo sobre la lucha contra la pobreza.

Otros mandatos están referidos a la mejora en las políticas tributarias para impedir la evasión de impuestos, y a la asociación de la inversión en educación, si fuera el caso, a fondos pro educación uniendo recursos públicos a los que se obtengan por medio de incentivos tributarios a empresas que aporten a la educación nacional y a la de sus afiliados.

En coincidencia con autores estudiosos de las relaciones entre gasto social y pobreza (Machinea y Hopenhayn, 2005), se puede afirmar que el impacto de determinados gastos, como el educativo, no puede tener efectos visibles a corto plazo en los ingresos o en su distribución. Por ello será importante que la formulación y ejecución de presupuestos sociales como el educativo signifiquen un gasto continuado y no sujeto a la volatilidad macroeconómica; esta es precisamente una de las razones de ese escaso impacto de mejoras en los presupuestos educativos nacionales sobre los índices de pobreza.

En la década pasada, el desempleo y la informalidad también aumentaron, y en periodos de recesión fue más difícil el acceso de la población más vulnerable a la financiación, de modo que la inversión educativa es instrumento necesario mas no suficiente para reducir la pobreza.

Todo esto puede cambiar si se aplican medidas para enfrentar la variedad de mecanismos que reproducen la desigualdad. Es necesario reducir los accesos al crédito e igualar el acceso a la educación de calidad para poder ejercer mejores oportunidades económicas. Si el precio de la canasta familiar se define en relación con la capacidad de compra de una canasta básica de productos de consumo, toda variación en el precio real de la canasta de productos cambiaría la tasa de pobreza. Otro aspecto importante es el acceso a la tierra, a los derechos de propiedad y titulación de bienes, por precarios que estos sean. El fortalecimiento de la capacidad redistributiva del Estado será pieza clave para hacer que los tributos sean más progresivos y para hacer más efectiva la recaudación de los impuestos a la renta y a la propiedad.

Un escenario más deseable y viable será asumir la educación como derecho de todas las personas y como llave maestra para acceder a otros derechos humanos fundamentales. El Premio Nobel de Economía Amartya Sen ha sostenido que «los hombres son menos libres mientras más necesitados o pobres»; de ahí que la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades para mejorar sus condiciones de libertad. La educación puede y debe desempeñar un papel clave en este propósito.

Referencias bibliográficas

ABORTES, Vicente

1993 *Fusión nuclear por medio del láser*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANDERSON, Jeanine

2003 *Entre cero y cien: Socialización y desarrollo de la niñez temprana en el Perú*. Informe de investigación. Comisión Técnica de Educación Inicial. MECEP. Lima: Ministerio de Educación.

BONAL, Xavier

2006 "Introducción", en Xavier Bonal (editor): *Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿Hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Fundación CIDOB.

CEPAL

2008a *Estado económico de América Latina y el Caribe 2000-2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

2008b *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.

1998 *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

2004 *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL/UNESCO

1992 *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL/UNESCO.

(2005). *Invertir mejor para invertir más: Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/UNESCO.

CEPAL/UNICEF

2002 *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*. Panamá-México: CEPAL/UNICEF.

CHOMSKY, Noam

2005 *El proceso llamado "globalización"*. Texto de "Rebelión" de 2002, difundido en boletín web Hola Amigos, julio de 2005. Lima.

DE IBARROLA, María

1995 "El debate entre lo público y lo privado en las reformas actuales a la Educación Básica en América Latina". Ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Médica. Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México.

GALINDO, Juan Carlos

2005 "La paradoja de las remesas enviadas por los emigrantes de América Latina. *No es oro todo lo que reluce*". AIS-Agencia de Información Solidaria [consulta: septiembre de 2005]. <<http://www.infosolidaria.org>>.

GALLART, María Antonia

1995 *Cooperación intersectorial, educación, formación profesional y trabajo*. Memorias Foro Nacional, Buenos Aires.

INFANTE, Isabel (coordinadora)

2000 *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.

LATAPÍ SARRE, Pablo

1996 *Tiempo educativo mexicano*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes/ Universidad Nacional Autónoma de México.

LATORRE, Carmen

1997 *Financiamiento de la educación en Chile: Situación actual y posibilidades futuras*. Santiago de Chile: PIIE.

LÓPEZ, Néstor

2005 *Educación y equidad: Algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Fuente: GRADE. Novedades web IME (Investigación para una Mejor Educación). Lima.

MOURA CASTRO, Claudio y Martín CARNOY

1997 *Como anda a reforma da educação na América Latina*. Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos y Manuel ULLOA

1992 "Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, volumen XXII, 2.º trimestre. México, D. F.: CEE.

OEI/CEPAL

- 2002 *Globalización y educación: Los desafíos para América Latina*. Equipo consultor: Ernesto Samper (coordinador), José Pablo Arellano, José Rivero y Lucía Tarazona. Bogotá: OEI/CEPAL, Corporación Escenarios.

ORNELAS, Carlos

- 1998 *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*. México: CIDE/FCE.

MACHINEA, José Luis y Martín HOPENHAYN

- 2005 *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano*. Santiago de Chile: CEPAL.

PERALTA, Victoria y Gaby FUJIMOTO

- 1998 *La atención integral de la primera infancia en América Latina: Ejes centrales y desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile: Organización de Estados Americanos-OEA, julio.

PNUD

- 1998 *Educación: La agenda del siglo XXI: Hacia un desarrollo humano*. T. Kellaghan, K. Sloane, B. Álvarez y B. Bloom: "La contribución de la familia al aprendizaje escolar"; R. Myers: "La educación temprana y la pobreza", Santafé de Bogotá, pp. 204-205 y 74-76.

RATINOFF, Luis

- 1994 "La crisis de la educación: El papel de las retóricas y el papel de las reformas". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3.º y 4.º trimestre. México, D. F.

REIMERS, Fernando

- 2000 "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI". *Revista Iberoamericana de Educación* n.º 23. Madrid, mayo-agosto, p. 25.

RIVERO, José

- 1993 Educación de adultos en América Latina: Desafíos de la equidad y la modernización. Madrid: Editorial Popular, p. 76.
- (1999) *Educación y exclusión en América Latina: Reformas en tiempos de globalización*. Buenos Aires y Madrid: Editorial Miño y Dávila, pp. 112, 354-356 y 365-366.
- (2006) "Globalización, educación y pobreza en América Latina: Los límites de las reformas educativas", en Xavier Bonal (editor): *Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿Hacia una nueva agenda política?* Barcelona: Fundación CIDOB.

SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ

2002 *El financiamiento de la educación pública en el Perú: El rol de las familias*. Lima: GRADE. Documento de Trabajo n.º 38.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y Juan Carlos TEDESCO

1995 Una nueva oportunidad: El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires: Santillana, Aula XXI.

SEN, Amartya

1998 "¿Qué hacer con la hambruna?", entrevista publicada por la revista *Newsweek* en español. México, 4 de diciembre.

(2005). *Cómo juzgar la globalización*. The American Prospect, enero de 2002 (traducción de Gabriela Fonseca), difundido en boletín web n.º 3 de *Hola Amigos*. Lima, julio de 2005.

SOLER ROCA, Miguel

1996 *Educación y vida rural en América Latina*. Montevideo: Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) e Instituto del Tercer Mundo.

STIGLICH, Joseph E.

2002 "El descontento con la globalización". *La Jornada*, México, 19 de enero, p. 18.

TORRES, Rosa María

1999 "¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial", en *La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos*. 2.ª edición. Madrid: Centro de Estudios Multidisciplinarios/Miño y Dávila editores.

UNESCO

2004 *La conclusión final de la educación primaria: ¿Estamos realmente tan cerca?* Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la Educación. Santiago de Chile: UNESCO.

UNESCO/LLECE

2002 Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos. Santiago de Chile: UNESCO.

UNESCO/LLECE/SERCE

2008 *Los aprendizajes de los estudiantes de América latina y el Caribe*. Primer reporte. Santiago de Chile: UNESCO/LLECE/SERCE.

UIS (INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA UNESCO)

2008 Una mirada al interior de las escuelas primarias. Santiago de Chile: UNESCO, mayo.

PARTE II

La educación temprana, piedra angular de todo desarrollo humano



La educación temprana, piedra angular de todo desarrollo humano¹

EL APRENDIZAJE COMIENZA AL NACER. ESTO REQUIERE ATENCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA. ÉSTA PUEDE PROPORCIONARSE IMPLICANDO A LAS FAMILIAS, A LAS COMUNIDADES O A PROGRAMAS INSTITUCIONALES, SEGÚN CORRESPONDA.

DECLARACIÓN DE JOMTIEN

Se señala, con razón, que no existe momento más importante en el desarrollo del niño que sus primeros años de vida. Desde que es concebido hasta los 3 años de edad, la vinculación con sus padres, con otras personas de su entorno social y con su medio ambiente tienen mayor impacto y marcan más huellas profundas que las de otra etapa cualquiera de su vida.

Los esfuerzos por identificar las lecciones y los aprendizajes significativos de la atención educativa en países de América Latina, atrapados por situaciones de desigualdad social y una pobreza creciente, donde es más necesario el cuidado de los niños de corta edad, demandan la revisión de políticas y programas de atención y el análisis de si se hicieron o no esfuerzos relevantes para alterar factores que conspiran contra la calidad de vida de la niñez, particularmente para alcanzar mayores niveles de supervivencia. Es en esta etapa cuando hay más posibilidades de detectar dificultades y ayudar al niño de manera más eficaz.

¹ Este documento está basado en la ponencia de José Rivero «La educación temprana en América Latina y el Perú: Reflexiones y propuestas para la acción», presentada en el foro «La Agenda Olvidada: Las Niñas y los Niños de 0 a 3 años en el Perú» (Lima, 29 noviembre de 2002). En su elaboración contó con el apoyo profesional de María del Rosario Rivero Pérez, especialista peruana en desarrollo infantil.

Sin embargo, considerando la íntima interdependencia entre la supervivencia y el desarrollo infantil, y entre estos y el ambiente familiar, donde lo social tiene una incidencia medular, la comunidad y las instituciones que proveen servicios educativos deben tomar en cuenta que la atención al niño en sus primeros años debe sustentarse fundamentalmente en los estímulos y aprendizajes que puedan ofrecerle los grupos familiares, la comunidad y esas instituciones.

Tratándose de la primera infancia, sobre todo en grupos en situación de pobreza, nunca serán suficientes las acciones orientadas a la prevención, particularmente las vinculadas con la educación y la salud, entendidas como dos caras de una misma moneda. Su ausencia genera problemas que marginan aun más a los niños ya marginados; cuanto más pequeños sean estos, mayores dificultades tendrán más tarde para superar esos problemas.

Importa remarcar la estrecha relación que tiene —o debiera tener— la Educación con Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) con la formación de los padres y la estimulación de comunidades juveniles y adultas cuyo objetivo básico es el mejor desarrollo infantil. En los casos seleccionados y desarrollados en este texto es posible comprobar tal afirmación.

Para empezar se señalarán las razones por las que la primera infancia debe ser el centro de las preocupaciones sociales en materia de educación y salud.

I.

Razones para que la atención a la niñez sea prioritaria y base para el desarrollo humano y social²

Hay abundantes razones para demostrar que participar o no en programas de educación inicial o de cuidado de la primera infancia marca la diferencia y crea desigualdades entre las personas. El buen desarrollo temprano del niño estará vinculado con el progreso y los valores de la propia sociedad. De ahí que la inversión en estos programas es en definitiva una inversión en desarrollo humano.

A continuación se indican los principales argumentos esgrimidos por la ciencia para privilegiar el desarrollo infantil como base de todo desarrollo humano y social.

1. LOS AVANCES CIENTÍFICOS AVALAN LA TRASCENDENCIA DE LA ATENCIÓN A LA NIÑEZ DESDE LA GESTACIÓN, ESPECIALMENTE HASTA LOS 3 AÑOS

Se puede afirmar que uno de los avances científicos más notables del siglo pasado fue la apreciación del niño recién nacido como ser humano y no como proyecto de ser humano. El estudio y reconocimiento de los procesos de subjetivación y personalización son expresión de ello.

Las ciencias biológicas, y principalmente las psicológicas, han demostrado en los últimos cincuenta años la importancia esencial de la protot infancia,³ de las primeras experiencias del bebé y de sus primeras potencialidades, iniciativas y competencias, sus capacidades sensoriales, de adaptación, motoras y cognitivas desde el nacimiento e incluso durante la gestación.⁴

² Los argumentos señalados se encuentran en CINDE/UNICEF (2001).

³ La protot infancia es la etapa que va desde el nacimiento hasta el tercer año de vida.

⁴ Esos avances indican que un bebé de apenas un día abre los ojos y es capaz de quedar prendido de la mirada del adulto. En ese primer contacto con el otro lo observamos sonreír cuando tiene una semana a un rostro que le sonríe. A los tres meses se encuentra totalmente compenetrado en la tarea de conocer sus manos, hasta convertirlas en hábiles herramientas a través de más de cien formas diferentes de manipulación, que irá explorando y ejerciendo, construyendo por sí mismo, con el placer de sentir y hacer, su competencia para pensar.

Estudios científicos demuestran cuáles son las necesidades esenciales para el crecimiento y la maduración, cuáles los periodos críticos, así como las condiciones culturales, materiales, afectivas y sociales imprescindibles para que esas potencialidades puedan expresarse en la realidad concreta en los primeros años de la vida de un niño.

Al mismo tiempo, esos estudios han ido revelando cuáles son las consecuencias, los daños a corto y largo plazo de la carencia, de no cubrir estas necesidades durante los periodos críticos.

a. La importancia de la neuropsicosociología del desarrollo⁵

Construida a partir de diversos aportes científicos, la neuropsicosociología del desarrollo promueve un abordaje específico y concreto de la protoinfancia, concibiendo el proceso de constitución de una persona como el producto de una compleja transformación evolutiva en la que lo biológico, incluido lo neurológico, conforma la base material para las relaciones de adaptación con el mundo externo.

Esta convergencia de disciplinas científicas analiza e integra los descubrimientos de la doctora Emmi Pikler acerca del desarrollo postural y motor autónomo y su incidencia en la personalidad del niño, con los aportes de sus colaboradores en la experiencia de más de cincuenta años en el Instituto que lleva su nombre, en Budapest.

El citado equipo ha generado concepciones psicológicas y pedagógicas que han despertado el interés de los mayores exponentes actuales de la psiquiatría y la psicología infantil de Europa y los Estados Unidos.⁶

Son fundamentales las contribuciones de la psicología genética de Jean Piaget, quien ha realizado grandes aportes al proceso cognitivo del niño y cuya obra es universalmente conocida.

Asimismo, crece vez más la importancia de Henri Wallon, uno de los primeros científicos en describir las complejas relaciones genéticas entre lo social y lo psíquico. Precursor reconocido de los trabajos acerca de los inicios de la sociabilidad en el niño y del vínculo de apego, sus conceptos sobre el acto motor, sobre la relación entre tono muscular y emoción, sobre el rol del otro en la conciencia del yo, de la relación entre la acción y el pensamiento, entre otros, dan sustento a una parte importante de la actual concepción de la psicología infantil.

Hoy se habla del valor de la emoción —redescubierto en los últimos años por autores estadounidenses— y se da gran importancia a la medicina psicosomática, a la inteligencia emocional; pero lo esencial ya había sido estudiado y publicado hace más de cuarenta años por Wallon.

⁵ Basado en el artículo de Chokler (1988).

⁶ En 1995 una reunión de destacados miembros de la Asociación Mundial de Salud Mental Infantil debatió sobre las coincidencias y diferencias de los aportes de Winnicott y Pikler. Allí se reconoció el carácter renovador de sus ideas y la importancia de estas para la elaboración de estrategias para el cuidado del desarrollo infantil, tanto en el ámbito preventivo como en el terapéutico.

Otro soporte importante proviene de Enrique Pichon Rivière, quien, partiendo del psicoanálisis, permitió comprender la incidencia del escenario concreto en el que se desarrollan los vínculos humanos, de las condiciones concretas de existencia, de las condiciones históricas y sociales y de las matrices de aprendizaje en el psiquismo y la determinación de la subjetividad.

Por otra parte, John Bowlby y un grupo de etólogos aportaron el análisis de la génesis de las conductas de apego, de separación y de comunicación de muchos animales y, por supuesto, de conductas que aparecen en los bebés desde que nacen, como elementos que le permiten la supervivencia.

b. Avances del psicoanálisis infantil

No pueden dejar de reconocerse los avances del psicoanálisis infantil sobre la estructura y la dinámica de la vida inconsciente y preconscious, en especial los aportes como los de Winnicott; o los de Anzieu sobre el Yo-piel y las envolturas psíquicas que van conformando una concepción más profunda sobre la relación bebé-adulto significativo.

Hasta hace diez años se creía que el neonato no tenía sensibilidad, y que por eso se lo podía someter a fuertes intervenciones y manipulaciones sin generarle severas angustias corporales.

Tales avances permiten descubrir que, por ejemplo, en el útero el feto vive indiferenciado del líquido amniótico, el cordón umbilical, la placenta y la pared uterina. En el origen de la vida, estos cinco elementos forman parte de una unidad: el cuerpo del feto es él y las otras cuatro partes. Por otro lado, durante el embarazo el futuro bebé no siente hambre, frío o sed, y su cuerpo está totalmente sostenido. Esos estudios señalan que el pasaje de la vida intrauterina a la vida extrauterina tiene un impacto enorme; el paso al mundo exterior a través del canal vaginal no es fácil, pues el bebé se ve enfrentado de golpe al choque de las luces, a las diferencias de temperatura, a los ruidos y, en especial, a la sensación de la fuerza de la gravedad que presiona súbitamente sobre su aparato vestibular. Sufre también la pérdida repentina de las cuatro partes que lo envolvían y sostenían y que formaban con él una unidad.

No es pues difícil comprender este impacto y los enormes esfuerzos que ha de hacer el recién nacido por adaptarse a esta nueva situación. A estas vivencias caóticas iniciales de su precario yo, a estas ansiedades arcaicas, algunos psicoanalistas como M. Klein, Winnicott, D. Anzieu o E. Bick las llaman angustias arcaicas inconcebibles o angustias catastróficas.⁷

⁷ En esta etapa «[...] es necesario no considerar al bebé como una persona que tiene hambre y cuyos impulsos instintivos pueden ser satisfechos o frustrados, sino pensarlo como un ser inmaduro que está constantemente al borde de una angustia inconcebible. Lo que mantiene a raya esa angustia inconcebible es la función de la madre vitalmente importante en esta etapa: su capacidad para ponerse en el lugar del bebé y darse cuenta de lo que éste necesita en el manejo general del cuerpo y por lo tanto, de la persona. El amor en esta etapa solo puede demostrarse a través del cuidado del cuerpo, como en la última etapa del embarazo a término [...]. Se reconocerá que estas variedades son la materia prima específica de las angustias psicóticas, y que en términos clínicos corresponden a la esquizofrenia o a la emergencia de un elemento esquizoide oculto en una personalidad en otros sentidos no psicótica» (Winnicott, 1993: 75, 76).

c. Los significativos estudios del Carnegie Task Force

El reporte del Carnegie Task Force on Meeting the Needs of Young Children⁸ y estudios adicionales como los de McCain y Mustads⁹ destacan importantes hallazgos que amplían la comprensión del desarrollo cerebral:

- Los meses posteriores al nacimiento son especialmente importantes para la maduración cerebral, pues se dan la mayor cantidad de sinapsis o conexiones que posibilitan que el aprendizaje tenga lugar.
- Se ha constatado que el desarrollo del cerebro es mucho más vulnerable a la influencia ambiental de lo que se creía. La calidad de la interacción, así como la experiencia acumulada del niño y la niña (salud, nutrición, atención y un ambiente estimulante, estimulación) durante los primeros 18 meses son determinantes en los resultados de desarrollo. En el caso de los niños y las niñas de ambientes pobres pueden derivar en déficit irreversibles.
- Esa influencia del ambiente temprano sobre el desarrollo del cerebro tiene efectos de larga duración y con efectos que parecen ser acumulativos. Estudios comparados demuestran que niños y niñas que fueron expuestos a una adecuada nutrición, a juguetes pertinentes e interacciones respetuosas y significativas (estimulantes) con otros, tienen un impacto positivo sobre las funciones del cerebro a los 15 años de edad, respecto a otros que carecieron de tal experiencia.
- Las experiencias tempranas son importantes para ayudar a construir la forma en la que trabaja el cerebro. El ambiente no sólo afecta el número de células cerebrales y el número de conexiones sino la forma en que ellas son «conectadas».
- Existen evidencias del impacto negativo del estrés sobre el cerebro de niños y niñas que lo experimentan en sus primeros años, quienes tienen un mayor riesgo de desarrollar una variedad de dificultades cognitivas, de comportamiento y emocionales.
- Ahora es claro que las experiencias tempranas y el acompañamiento adecuado en la interacción con los adultos son más importantes para el desarrollo cerebral de lo que antes se creía, y que los años iniciales, desde la concepción hasta los seis años tienen la mayor influencia en el ciclo de vida del cerebro, en el aprendizaje, en la conducta y en la salud. Dado que el desarrollo del cerebro es un continuo, el desarrollo temprano y el aprendizaje también deben constituir un continuo.
- Se ha demostrado como punto clave que la estructura cognitiva de una mente individual es profundamente modelada por la cultura. El ejemplo más comúnmente citado está relacionado con la adquisición de la lengua.

⁸ Evans, Judith L. Quality in ECCD: Everyone's concern, in: The Consultative Group on Early Childhood Care and Development. Coordinator Notebook, An international Resource for Early Childhood Development, Quality. N° 18, 1996. Traducido en versión preliminar para CINDE por Andrés Ramirez y Gloria Carballo.

⁹ Mc Caain, Norrie Margaret and Mustard, Fraser. Reversing the real brain, Early years study. Final report. April 1999. (Ver CINDE/UNICEF op. cit).

2. LA ATENCIÓN A LA NIÑEZ ES LA BASE MÁS SÓLIDA PARA CONSTRUIR DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Es muy estrecha la relación entre democracia y atención de la niñez. Esta atención es fundamental para fortalecer y ampliar la democracia y, a su vez, vivir en democracia es fundamental para la crianza y el desarrollo de los niños y niñas. Es en las nuevas generaciones donde reside la oportunidad de un cambio cualitativo. Asimismo, la modificación de las prácticas presentes en las familias, las comunidades y las sociedades en su conjunto pueden ir conformando los cambios necesarios para afianzar prácticas democráticas.

No puede hablarse de democracia y equidad social en sociedades que no posibiliten a todos sus miembros un comienzo justo, dando oportunidades a sus niños y niñas para desplegar su potencial en ambientes donde sea posible su desarrollo físico y psicosocial. Ello demanda afectar los imaginarios y las prácticas de socialización, asumir colectivamente el interés superior de niños y niñas en los asuntos del Estado y de la sociedad civil, así como la necesidad de que las familias y las sociedades intervengan y participen activamente para lograrlo.

3. LA ATENCIÓN A LA NIÑEZ INFLUYE EN EL DESARROLLO LOCAL Y NACIONAL

El desarrollo local y las prácticas de descentralización generalizadas en los países de la región obligan a formular preguntas sobre lo que mejor contribuye a lograr su fortalecimiento.

La sola descentralización no basta para garantizar el desarrollo local, aun cuando ella signifique funciones claras, responsabilidades y recursos. La gran pregunta es cómo lograr que los individuos participen activamente, se organicen e interactúen con el Estado, beneficiándose de la descentralización y haciéndola realidad.

Priorizar los programas de atención a la niñez puede ser una de las llaves maestras para lograrlo. Con ellos, además de contribuir significativamente al desarrollo y fortalecimiento del tejido social, las instituciones y el capital social local, se alienta a los padres a participar y movilizarse en función de esos programas, porque benefician a sus propios hijos.

II.

Balance latinoamericano de la educación inicial de la niñez menor de 6 años, con énfasis en el menor de 3 años

En uno de sus más importantes informes conjuntos, UNICEF y UNESCO, los dos organismos de Naciones Unidas más caracterizados por su interés y atención educativa de la infancia, señalan que en todos los países de la región de América Latina y el Caribe se registra hoy una mayor conciencia sobre la importancia de los primeros años en el desarrollo humano, aunque el concepto de educación inicial se refiere a distintos periodos etarios en los diferentes países y aun cuando en ellos son diferentes los ministerios o las instituciones en los que recaen las responsabilidades gubernamentales (UNESCO/UNICEF, 2000).

En las evaluaciones para EFA 2000¹⁰ se registra que todos los países han incorporado en sus políticas, en mayor o menor medida, metas y estrategias dirigidas a la primera infancia.

Los niños y las niñas de 0 a 3 años son atendidos fundamentalmente por modalidades no formales, mientras que la educación inicial¹¹ formal atiende a niños de 4 a 6 años.

La mayoría de países carece de un sistema de información confiable. Son prácticamente inexistentes los datos sobre la cobertura de atención de los programas no formales. No hay tampoco estudios sobre el análisis de la demanda y la adecuación de la oferta.

La variabilidad entre los países es muy alta. El rango de tasa bruta de matrícula en programas de educación inicial era de 5%-62% en 1990, y ascendió a 2%-77% en 1999.

Ahora bien: la cobertura se concentra en los estratos socioeconómicos altos y medios y en los rangos de 4 a 6 años de edad. A pesar de la ausencia de datos para el tramo de 0 a 3 años, se puede señalar que los servicios ofrecidos siguen siendo escasos y mayoritariamente privados. No existe información sobre acceso de niños y niñas discapacitados. Se puede concluir que subsiste un grave problema de inequidad en el acceso.

Otro dato alarmante es que prácticamente no existen datos nacionales sobre la calidad de los programas de educación inicial. Hay consenso acerca de que una de las principa-

¹⁰ Evaluaciones de políticas de Educación para Todos adoptadas en Jomtien diez años antes.

¹¹ Es preferible hablar de «educación inicial» en vez de «educación preescolar». Este último término alude a que el fin de este nivel es preparar al niño para la escuela, desconociendo indirectamente la importancia esencial de ese nivel en sí mismo.

les dificultades es la falta de formación de los recursos humanos, particularmente de los participantes en programas de modalidad no formal. Algunos países sobresalen por sus esfuerzos para convocar e involucrar a las familias y a las comunidades en programas de educación inicial y perfeccionar los materiales didácticos destinados a niños y niñas de educación inicial y a sus familias.

El Informe de Monitoreo de Educación para Todos correspondiente a 2007 (UNESCO, 2007a) muestra que, respecto de otras regiones en desarrollo, América Latina ha logrado avances en la educación y cuidado de la primera infancia. Subsiste sin embargo como desafío conseguir una mayor inversión en programas de calidad de educación y cuidado de la primera infancia, priorizando a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad y articulando políticas de primera infancia con estrategias nacionales de desarrollo orientadas a la superación de la pobreza.

En el documento base de discusión presentado por UNESCO en la reunión ministerial de 2007 en Buenos Aires (UNESCO, 2007b) se enfatiza que el mero acceso a los servicios no resuelve el problema de la desigualdad. Se requieren programas y modalidades, especialmente «no convencionales», que atiendan a niños en situación de mayor vulnerabilidad y presten particular atención a aspectos tan relevantes como los siguientes:

- **Estrategias de coordinación intersectorial** en las que intervengan instancias del ámbito de la salud, el bienestar social, el trabajo y la justicia, en coordinación con el sector educativo.
- **Desarrollo de currículos y marcos pedagógicos que orienten la atención integral de los niños durante toda esta etapa considerando su propia identidad.** Se trata de superar el carácter asistencial para adoptar una decidida intencionalidad educativa.¹²
- **Acciones dirigidas a elevar el nivel educativo de los padres**, especialmente los de menores recursos, dada su responsabilidad en el desarrollo de sus hijos. Serán factores indispensables en este propósito tanto una educación básica y secundaria para adultos con contenidos relacionados con el papel de los padres, la crianza y la educación de los hijos, como la utilización de los medios de comunicación para incidir en la formación de los progenitores.
- **Atención especial al desarrollo profesional de todo el personal que actúa en esta etapa.** La variedad de actores que intervienen en estas edades demanda una oferta de formación amplia y diversificada que asegure conocimientos y estrategias básicas comunes a todos, al lado de otras diferenciadas en función del tipo y atención que brinden. Demandarán particular atención las madres o voluntarios comunitarios en programas no formales para quienes se deben elaborar materiales sencillos y pertinentes que apoyen su labor.

¹² El mismo documento alerta para que esta intencionalidad no sea interpretada como una mera preparación para cursar posteriormente la educación primaria.



Los enfoques de calidad para los programas de atención a la niñez

Se reconoce la necesidad imperiosa de dar respuesta a una situación y a una problemática que nos moviliza y nos compromete, pero que también nos preocupa: la preservación o la recuperación de las condiciones para el desarrollo infantil.

Cuando se habla de programas para la infancia que acojan y acompañen al niño se está aludiendo al desarrollo infantil y sus bases éticas, filosóficas y psicológicas; a ciertas condiciones elementales para que este pueda alcanzar tanta plenitud como sea posible.

La ampliación de la cobertura no basta. La calidad de los programas constituye hoy un argumento clave para la formulación y aplicación de políticas y para el desarrollo de programas y proyectos. La calidad deviene también garantía de equidad y sustentabilidad de esta atención inicial.

En estos programas, el concepto de calidad deseada debe ser definido en función de cada caso nacional concreto, o de cada programa específico, con la participación de los actores sociales involucrados, para garantizar que se considere su cultura y contexto, sus expectativas y necesidades. No obstante ello, en el ámbito de la comunidad internacional se han logrado avances sustentados por diversos eventos y declaraciones mundiales y regionales, que han posibilitado consensos iniciales en relación con algunos mínimos que debieran servir de base para a un concepto común de calidad en programas para la niñez.

Existe consenso respecto de que la noción de calidad no puede ser resultado de la imposición de estándares pretendidamente universales, sino que debe responder a la articulación entre unos mínimos básicos sobre los que hay acuerdo internacional y las expectativas y valores nacionales y locales.

Otro consenso reconocido es que tan importante como la definición de esos mínimos es la obtención de estrategias e instrumentos para evaluar el impacto en los niños y niñas, en sus ambientes de desarrollo y en los actores que interactúan con ellos. La opción por experiencias de investigación que sistematicen y acompañen estos procesos facilitará la evaluación y, si fuera el caso, la reorientación de la calidad de lo que se hace.

¿Cuáles son los principales componentes y estrategias que debieran analizarse para asumir un enfoque de calidad para estos programas?

Un documento de CINDE/UNICEF (2001) señala que esos componentes y esas estrategias apuntan a los siguientes derechos: (i) la supervivencia; (ii) la protección; (iii) la participación; y, (iv) el desarrollo.

Sobre la base de esas consideraciones y teniendo como objetivo central la superación de la exclusión, es preciso analizar variables críticas como mortalidad, nivel educativo de las madres, continuidad y cobertura de programas de comunicación social, vacunaciones y existencia de programas de control epidemiológico.

También se considera necesario precisar variables que impactan ambientalmente y en la condición nutricional, como acceso a agua potable, saneamiento ambiental, nutrición infantil, u otras vinculadas al ingreso familiar, al acceso a la seguridad social, a la cobertura de los servicios educativos, niveles de analfabetismo, importancia de los cuidados corporales, desarrollo de la autonomía y la seguridad afectiva. Se analizarán las variables vinculadas con el desarrollo psicosocial de la niñez —con indicadores que comienzan a construirse en el ámbito internacional—, lo que servirá para determinar si los programas o el diseño de políticas corresponden a algunas categorías claves: integralidad, integración, contribución a la equidad, inclusión, eficiencia y efectividad.

Se tendrá que estudiar, asimismo, el impacto de los programas en los ambientes de desarrollo de los niños y niñas atendidos, empezando por sus familias y comunidades. Y, al tiempo que se analizan estos impactos, será necesario revisar los procesos seguidos para obtenerlos y la especificidad de los programas que los generan, tanto en lo que concierne a sus componentes y estrategias como en lo que atañe a su capacidad de potenciar la participación de los niños, las niñas y los demás actores.

IV.

Programas relevantes en América Latina

Son múltiples y variadas las experiencias latinoamericanas en materia de desarrollo infantil. Sin ánimo de excluir a muchas que sin duda merecen atención, se ha optado por seleccionar programas desarrollados en el Brasil, Colombia, Cuba, México y el Perú.

1. BRASIL

Se han seleccionado dos proyectos: el desarrollado en Ceará, uno de los estados más pobres del país, y el de la «Guardería Saludable», que corresponde a una iniciativa con alta intervención de pediatras.

Proyecto de Educación Infantil en el Estado de Ceará¹³

JUSTIFICACIÓN

En Ceará, estado situado en la región nordeste del Brasil, los índices de pobreza son muy elevados. En 1996, solo el 21% de los niños y niñas del lugar recibían educación preescolar.

La modalidad de atención predominante es la de guarderías comunitarias, administradas directamente por las comunidades, que reciben recursos financieros y apoyo técnico del Estado. En ellas se atiende a niños y niñas de las capas más pobres de la población, en instalaciones precarias. El nivel de formación de las promotoras es muy bajo: solo el 15% de ellas poseen el nivel educativo mínimo requerido por la Ley de Directrices y Bases de la Educación: ocho grados de escolaridad.

El objetivo general del Proyecto es contribuir, por medio de acciones interinstitucionales, al desarrollo integral de los niños y niñas de entre 0 y 6 años de edad del estado de Ceará.

¹³ Cinde/Unicef 2001

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

Se desarrolla desde comienzos de la década de 1990 y utiliza la capacidad física, técnica y administrativa ya instalada por el gobierno territorial (Proyecto extendido en 130 de los 184 municipios del estado de Ceará).

Ha contribuido a la utilización más racional de los escasos recursos disponibles y ha logrado un perfil técnico del personal a cargo de los diferentes programas de educación infantil.

Incluye acciones de capacitación de educadores infantiles, coordinadas por la Secretaría de Trabajo y Acción Social del estado y orientadas al desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años, así como a la transformación de las guarderías en espacios para la educación infantil.

Sensibiliza a la educación infantil sobre la importancia de la conservación del medio ambiente.

La producción de materiales ha sido significativa, en especial guías para las guarderías comunitarias, para padres, comunicadores y otros agentes sociales, y materiales para apoyar actividades pedagógicas.

Fue relevante el esfuerzo de coordinación interinstitucional para una mejor atención de la población infantil en situación de pobreza, plasmado en la creación de una Comisión Interinstitucional de Educación Infantil del Estado de Ceará.

Todas estas acciones son cofinanciadas entre el Gobierno Federal, el estado y las administraciones municipales, y reciben el apoyo técnico y financiero de UNICEF.

Proyecto «La Guardería Saludable»

JUSTIFICACIÓN

Las guarderías son consideradas como una forma idónea de solucionar el tema del cuidado infantil, sobre todo para mujeres que han ingresado al mercado laboral y ayudan al sostenimiento del hogar (o lo sostienen solas). Hay, sin embargo, deficiencias en las guarderías que atentan contra los objetivos de su creación y van en detrimento del bienestar de los niños y las niñas que acuden a ellas.

Los pediatras impulsores del Proyecto partieron del principio de que la educación infantil es un derecho de todos los niños y niñas, en tanto futuros ciudadanos que asumirán mañana los destinos del país. Se parte del convencimiento de que a pesar de los avances alcanzados gracias a la creación de guarderías, estas —y especialmente las que atienden a poblaciones de menores recursos— no alcanzan estándares de calidad suficientes, y de que si la familia se siente estimulada y apoyada por guarderías de calidad podría ejercer mejor su papel fundamental e irremplazable en la sociedad.

El objetivo general del Proyecto es contribuir a mejorar la calidad de la atención en esas guarderías por medio de un proceso de capacitación que cuenta con materiales que abordan los temas básicos del cuidado infantil.

El objetivo específico consiste en capacitar a educadores-multiplicadores en aspectos vinculados al cuidado de los niños y las niñas menores de 6 años de edad, para mejorar la calidad de los servicios prestados en las guarderías.

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

Tiene como idea central contribuir al mejoramiento de las condiciones de atención de niñas y niños de entre 0 y 6 años beneficiarios de los servicios de las guarderías, por medio de la capacitación de los recursos humanos con material impreso y audiovisual que aborda los siguientes temas: adaptación, nutrición, salud oral, prevención de accidentes, control de enfermedades, primeros auxilios, rutinas de atención, niñas y niños con necesidades especiales, y salud de los funcionarios y de la comunidad de cada guardería.

El Proyecto fue concebido por un grupo de pediatras que desarrollaba sus actividades en guarderías de Río de Janeiro. Se está aplicando en varios estados del Brasil, mediante alianzas estratégicas con entidades gubernamentales y no gubernamentales: en Sao Paulo (a través de Crecheplan), en Río de Janeiro (Fe y Alegría y Roda Viva), Minas Gerais (Amepe), Bahía (Avante), Pernambuco (Assessoria 5) y Ceará (Febemce). En 1998 la cobertura se extendió a los estados de Pará y Amazonas.

Preparada la totalidad del material durante un año, se inició el proceso de capacitación de multiplicadores en dos fases aplicadas en 1997 y 1998. La capacitación estuvo a cargo de personas expertas en temas de cuidado infantil (pediatras y educadores). El material para el personal de las guarderías consta de diez videos cortos (cerca de diez minutos de duración cada uno) contenidos en una sola cinta de VHS, un manual impreso de consulta y cinco afiches.

El costo para las entidades que desean implementar el Proyecto es de 1 250 dólares por seis meses, valor que incluye una reunión preparatoria de un día, un seminario de capacitación de dos días para cuarenta personas, una reunión de clausura de medio día, seguimiento no presencial por seis meses y un seminario de evaluación y clausura del Proyecto.

LECCIONES APRENDIDAS EN AMBOS PROYECTOS

El énfasis más notable en ambos proyectos se puso en la coordinación institucional. Ello ha permitido, con moderados recursos y un trabajo concertado entre varias instituciones gubernamentales y del sector privado, así como con el apoyo de entidades internacionales, expandir los programas a varios de los estados más pobres del país.

Otro énfasis importante incide en la capacitación de agentes educativos como mediadores para mejorar la calidad de la atención dispensada a niños y niñas. Sin embargo, los rasgos de la capacitación hacen que resulte insuficiente y quede aún mucho por hacer.

Hasta el momento se ha hecho hincapié sobre todo en el cuidado y la atención y en aspectos físicos del cuidado infantil, de modo que resta la gran tarea de incorporar aspectos que involucren el desarrollo intelectual y socioafectivo.

De la evaluación de Proyecto de Ceará de 1997 se desprenden las siguientes lecciones:

- Para mejorar la calidad de las acciones orientadas a la niñez es importante estimular y contribuir a la conjunción de esfuerzos.
- El alto nivel de compromiso de las personas involucradas y la creencia en las tareas que desarrollan cumple un papel esencial en el éxito de un Proyecto de estas características.
- Fue muy eficaz la estrategia de *advocacy* utilizada. El estímulo de la agencia internacional —UNICEF— consolidó ante las autoridades del estado y de los municipios una imagen de credibilidad, competencia técnica y agilidad en el manejo de recursos.
- La evaluación del Proyecto «La Guardería Saludable» concluyó que los materiales empleados presentaban limitaciones.
- A pesar de que los videos se realizaron en guarderías comunitarias de Río de Janeiro, la realidad que se mostraba no era distinta a la de otros estados.
- Hizo falta explorar más situaciones interesantes que pudieran ser puestas en práctica por guarderías de escasos recursos.
- El material no abarcaba la totalidad de contenidos que deberían ser manejados en una guardería.

2. COLOMBIA

El Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), uno de los más prestigiosos de la región, auspicia la experiencia de PROMESA, seleccionada por la Fundación Bernard van Leer para realizar el estudio «Iniciativas de efectividad» a escala mundial.

Programa para el Mejoramiento de la Educación, la Salud y el Medio Ambiente (PROMESA)¹⁴

JUSTIFICACIÓN

Gracias a su larga experiencia y su creciente prestigio, el CINDE es un Centro Cooperador de la UNESCO para la Niñez Temprana en América Latina y la sede regional del Grupo Consultivo para el Desarrollo Infantil en América Latina.

El Programa PROMESA forma parte de los diez estudios de caso elegidos por la Fundación Bernard van Leer en todo el mundo para realizar el estudio «Iniciativas de efectividad», en el que los criterios de selección de proyectos se basaron en el nivel de incorporación del concepto de efectividad en sus procesos.

El Programa ha tenido tres etapas: a) Creación y experimentación (1978-1985), en la que se diseñó el modelo de atención a la niñez y se puso a prueba en cuatro comunidades del Chocó, con apoyo de la Fundación van Leer. b) Consolidación y expansión (1986-1990), que consistió en ampliar su cobertura a veinticuatro comunidades con énfasis en la capacitación de agentes comunitarios; posteriormente, a partir de convenios con Plan Padrinos Internacional, se elevó la atención a 38 comunidades y 11 500 familias del Chocó y se inició la experimentación en otras regiones del país. c) Diseminación (1991 hasta la fecha), en la que se ha multiplicado el modelo en el país y fuera de él.

Sus objetivos generales son impulsar proyectos sociales cuyo eje sea la creación de ambientes adecuados para el sano desarrollo de niñas y niños, en los que los principales elementos del proceso giren alrededor de la participación y organización de la familia y la comunidad, así como de la identificación de los aspectos más efectivos de la estrategia para el logro de los objetivos propuestos.

Los objetivos específicos se vinculan con un enfoque que organiza la labor de los adultos para el trabajo con la niñez, orientado a mejorar las capacidades comunitarias. La capacitación de agentes locales y de la comunidad para autogestionar las actividades, la integración de los servicios comunitarios, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos del ambiente, la formación de grupos de producción, así como el énfasis en el buen uso de recursos del ambiente y recuperación de tecnologías propias de la comunidad, son expresiones de estos objetivos.

En la selección de este Proyecto ha primado su carácter integral, más allá de que no esté específicamente destinado a menores de 0 a 3 años.

CARACTERÍSTICAS

El desarrollo infantil integral que postula el Programa abarca cuatro áreas: 1) *Área de desarrollo socioafectivo e intelectual*, por medio de acciones básicas como estimulación adecuada para madres con bebés de entre 0 y 3 años; Preescolar, dirigido y organizado por

¹⁴ CINDE/UNICEF, 2001

las propias comunidades; Programa Integrado Escuela-Hogar para promover el trabajo de la familia en apoyo del Preescolar institucional; Juega y Aprende a Pensar, estrategia lúdica y de apoyo pedagógico a niños de educación primaria; estímulo del desarrollo de grupos etarios de 10 a 14 años; Alfabetización de adultos y Profesionalización de maestros y otros agentes del estado. 2) *Área de desarrollo social-físico*, con componentes de salud comunitaria (capacitación y materiales sobre detección de malaria, primeros auxilios, farmacias comunitarias, etcétera); nutrición (centros nutricionales con participación de la familia y la comunidad con intensas acciones de capacitación); actividades de generación de ingresos vinculadas a la nutrición (huertas caseras, crianza de cerdos, panaderías, construcción y dotación de centros); componente de saneamiento (campañas de recolección de basuras, fabricación de fosas y drenajes, letrinización comunal, generadores de energía eléctrica, deshidratadores solares); componente de mejoramiento de viviendas. 3) *Área de desarrollo social-productivo* con capacitación organizativa, contable y administrativa, en gerencia comunitaria, producción y mercadeo (promoción de grupos de agricultores, carpinteros, panaderos, pescadores y de otros oficios con apoyos en alfabetización y educación de adultos). 4) *Área de desarrollo cultural*, que promueve la recolección de juegos, juguetes, expresiones, mitos y leyendas, canciones, prácticas de medicina tradicional, dramatizaciones y bailes propios de la región.

El sistema de capacitación es concebido bajo principios de flexibilidad en el aprendizaje. Todos los agentes educativos, en diferentes niveles, tienen aprendizajes comunes, y se promueve la autoevaluación y retroalimentación como base para la planificación del propio aprendizaje. Se diferencian los diversos niveles de competencia requeridos por cada agente educativo; los niveles de comprensión, de aplicación y de comunicación son claramente definidos y estimulados.

Las estrategias metodológicas se pueden resumir así:

- El eje central e integrador de los diferentes proyectos y acciones es el sano desarrollo de los niños y las niñas.
- Las familias y las comunidades son los agentes de su propio desarrollo. Se prioriza el respeto de las costumbres, valores, estructuras y necesidades considerados propios.
- Se cuenta con un sistema de planeación y administración flexible.
- Se promueve un proceso de personalización de los problemas alentando la habilidad de las familias y comunidades para buscar y gestionar sus soluciones. Se alientan mecanismos que permitan que unas personas aprendan de otras. Asimismo, se incentivan procesos de investigación, planeación y evaluación participativas.
- Se estimula la organización de grupos de apoyo y redes solidarias autogestionarias, fomentando relaciones interinstitucionales a escala local, regional y nacional.

Los ambientes de aprendizaje abarcan los ámbitos físico, psicológico y pedagógico en los que interactúa el niño. Se considera la satisfacción de sus necesidades como condición básica para el desarrollo y el bienestar humano. El desarrollo infantil ocurre en la interacción con el ambiente, y de la calidad de este ambiente dependen sus aprendizajes; por

lo mismo, es muy importante que el adulto aplique sus conocimientos en estos mismos ambientes.

El sistema de evaluación y seguimiento se basa en trabajar en él desde el principio, con las familias y los promotores, como parte de la planeación, enfatizando en la necesidad de hacer diagnósticos y establecer líneas de base. Todas las acciones del Programa cuentan con estrategias de evaluación y seguimiento. CINDE ha diseñado un conjunto de instrumentos de evaluación que se aplican durante el proceso y, cada dos o tres años, a los infantes que pasan por los programas, a sus madres y agentes educativos.¹⁵ Así, se ha construido un «Perfil del niño/a menor de seis años y de sus ambientes de desarrollo», aplicado a niños y niñas, sus familias e instituciones educativas.

LECCIONES APRENDIDAS

Este Programa demuestra que la niñez motiva la organización, el desarrollo y la importancia de asignar a la familia y la comunidad funciones eje en los proyectos para la niñez.

La opción por una atención integral del niño y la niña en extrema pobreza ha demandado un enfoque de trabajo intersectorial y alianzas entre el sector privado y el público como garantía de sostenibilidad del Programa.

Es particularmente relevante la opción por seleccionar y capacitar como agentes educativos a los agentes naturales de la propia comunidad. Cobra significado el uso de métodos participativos que les posibilitan la apropiación y el uso de la información, contenidos y actitudes que se quieren promover a partir de la aplicación a su vida cotidiana.

La importancia estratégica asignada en el Programa a la construcción de instrumentos de evaluación e indicadores ha hecho posible medir científicamente el impacto de sus acciones y su seguimiento.

El hecho de que el Programa se desarrolle en áreas de pobreza extrema colombiana y que, en buena medida, haya enfrentado bien y superado los enormes obstáculos que significa esa condición, ha permitido la adaptación de PROMESA a otras regiones del país y de otros países de la región, aplicando los principios básicos y algunos de sus componentes y materiales de acuerdo con las necesidades y características de cada ambiente.

¹⁵ Destacan el Q-Sort (define niveles de competencia en áreas de desarrollo), cuadros de morbilidad, álbum «Creciendo con mi hijo», guías de evaluación de reuniones y talleres, termómetros comunitarios, recuento de experiencias.

3. CUBA

Programa «Educa a Tu Hijo»¹⁶

JUSTIFICACIÓN

En 1992, ante la insuficiente atención educativa a los niños y niñas en la primera infancia, y como respuesta a los compromisos nacionales en relación con metas de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, se decidió, en Cuba, que la atención de los tradicionales Círculos Infantiles fuera asociada a otra con énfasis en acciones no escolarizadas generalizadas por medio del Programa «Educa a Tu Hijo».

Este Programa se formuló como resultado de investigaciones promovidas desde la década de 1970 sobre los niños y niñas cubanos de 5 y 6 años realizadas por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas. En 1980 se conocieron en Cuba modalidades no formales de atención desarrolladas en países latinoamericanos que involucraban a la familia y a la comunidad; para esa época ya se había avanzado en el país en la comprensión de la necesidad de trabajar con la familia para que ella misma atiende y estimule el desarrollo integral de sus hijos y vaya más allá de las prácticas de salud.

La experiencia inicial en la zona de Palma Soriano (1981-1984), con resultados alentadores sobre todo con los padres en sectores campesinos, forma parte de los estudios realizados en el mencionado Instituto Central de Ciencias Pedagógicas, por medio de los que se llegó a conclusiones como las siguientes: (i) Los niños y niñas de 0 a 24 meses influenciados por «Educa a Tu Hijo» alcanzaron un desarrollo integral superior al de aquellos que no se beneficiaron de él. (ii) Las familias participantes del Programa elevaron sustancialmente sus niveles de conocimiento acerca del desarrollo infantil e incrementaron su grado de conciencia acerca de la importancia de una acción educativa y sistemática favorecedora de ese desarrollo; crecieron igualmente sus niveles de responsabilidad respecto de las menores y los menores.

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Los mencionados elementos dieron lugar a una nueva etapa con las siguientes características:

- Se organizó un grupo gestor bajo la coordinación del Ministerio de Educación, integrado por Salud Pública, Cultura, Deporte, Federación de Mujeres Cubanas, Comités de Defensa de la Revolución, Asociación Nacional de Pequeños Agricultores, asociaciones estudiantiles, sindicatos y medios de difusión masiva. Al sector Educación le correspondió

¹⁶ CINDE/UNICEF, 2001

coordinar el plan de desarrollo del Programa, seleccionar y capacitar al personal requerido y realizar el control de su efectividad.

- Se definió como estrategia la estructuración de un trabajo comunitario que favoreciera la unión de diferentes factores territoriales para garantizar el carácter de acción educativa sistemática e integral del Programa. Además del grupo coordinador nacional, se crearon grupos coordinadores provinciales, municipales y en el ámbito de Consejo Popular. A estos últimos se les encargó la implementación del Programa con la participación activa y voluntaria de la comunidad.
- El grupo de promotores está constituido por personal profesional (educadores de los Círculos Infantiles, maestros de preescolar, auxiliares pedagógicas, bibliotecarios, médicos y enfermeras de la familia, instructores de deportes, promotores de cultura y maestros), encargado de capacitar y supervisar el trabajo de los ejecutores y de servir de enlace con los grupos coordinadores.
- El grupo de ejecutores, constituido por personal voluntario de la comunidad —fuese o no profesional—, tiene como función básica orientar a los padres, madres y otros miembros de la familia en las acciones educativas y de cuidado en el hogar, desarrollar con ellos y ellas las actividades con los niños y niñas, visitar a las familias y hacer seguimiento de la calidad de la ejecución.
- Se optó por dos modalidades de atención: (i) *Individualizada*: Médicos y enfermeras de la familia atienden a la mujer gestante y su grupo familiar, capacitándolos en cuidados y estímulos durante la gestación y a partir del nacimiento; hasta los dos años del recién nacido reciben una o dos visitas por semana del ejecutor o ejecutora, que utilizan los folletos del Programa. (ii) *Grupal*: Por medio de actividades conjuntas de niños y niñas de 2 a 6 años con sus padres, madres u otros miembros de la familia, en la búsqueda de aprendizajes sobre actividades educativas y de estimulación del desarrollo infantil que tengan continuidad en el hogar. En la modalidad *grupal* hay dos variantes con grupos de niños y niñas diferenciados por edades o grupos etarios y grupos múltiples o multiaños, y se procura realizar actividades con cierto grado de complejidad de acuerdo con cada etapa de desarrollo.
- La *capacitación* se desarrolla con un modelo de las siguientes características:
 - o Enfoque de capacitación diferenciado a partir de las problemáticas detectadas y las necesidades reales de los participantes.
 - o Enfoque integral e integrador que aborda no solo temas propios del desarrollo infantil y formas de cuidado y estimulación, sino también el despliegue de habilidades pedagógicas y de estrategias de trabajo con los niños y niñas, las familias y las comunidades.
 - o Definición de los Círculos Infantiles, con experiencia en el preescolar formal, como centros de capacitaciones.
 - o Utilización de un método de entrenamiento conjunto para desarrollar la capacitación en dos modalidades, una inicial intensiva y otra en forma sistemática o continua;

se desarrollan diversos eventos de capacitación procurando asociarlos con las reuniones que los profesionales, como los médicos, tengan programadas en la zona.

- o Vinculación como capacitadores o entrenadores a profesionales de diferentes sectores.
- o Relación con universidades de cada provincia y con institutos superiores pedagógicos para la capacitación de promotores y la orientación de los estudiantes (futuros profesionales) para su inserción en programas no formales de «Educa a Tu Hijo».
- o Las necesidades y contenidos de la capacitación son claramente diferenciados de acuerdo con la modalidad de atención (0 a 2 años, grupos clasificados por edades o grupos múltiples).
- o Definición de la forma de funcionamiento del Programa según las características de cada localidad o zona.
- o Los *materiales* juegan un papel importante. Sobresalen:
 - Colección *Educa a Tu Hijo*: Nueve folletos con orientaciones acerca de diferentes actividades educativas que pueden implementarse en los hogares, con indicadores de desarrollo utilizados tanto en la formación como en la evaluación del Programa.
 - Colección *Apoyo al Manual del Promotor*: Cinco folletos orientados a ampliar la formación del promotor como capacitador de los ejecutores (abordan condiciones que propician el desarrollo infantil, técnicas para el trabajo comunitario y para la elaboración de medios didácticos).
 - Colección *Aprendiendo a Educar* para los ejecutores, con el objetivo de mejorar sus desempeños en el Programa y en la orientación de las familias.
 - Folleto *Mamá, Tú y Yo en el Grupo Múltiple*, en el que se explican las particularidades de la modalidad del grupo múltiple, las funciones de la familia y de los ejecutores con sugerencias de actividades específicas.
 - Cuadernos de trabajo para las familias, especialmente las de medios rurales y alejados.
 - Materiales de promoción (afiches, videos, spots de televisión).
 - Informes de evaluaciones e investigaciones realizadas.

Tratándose de la primera infancia, sobre todo en grupos en situación de pobreza, nunca serán suficientes las acciones orientadas a la prevención, particularmente las vinculadas con la educación y la salud, entendidas como dos caras de una misma moneda. Su ausencia genera problemas que marginan aun más a los niños ya marginados; cuanto más pequeños sean estos, mayores dificultades tendrán más tarde para superar esos problemas.

Las principales fuentes de financiación del Programa provienen del Ministerio de Educación (salarios de 883 personas del Programa); de diversas instituciones como el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional del Deporte, Educación Física y Recreación, y del sector de Cultura; de UNICEF (elaboración y publicación de materiales de capacitación, libros especializados, talleres de capacitación a personal de diferente nivel, instrumentos de medición; funcionamiento de la modalidad del grupo múltiple). La familia y la comunidad aportaron su trabajo solidario.

El Programa se aplicó en forma experimental hasta 1992. A partir de ese año el MED lo introdujo como parte de su política educativa y así convirtió a «Educa a Tu Hijo» en un programa alternativo que ha permitido al Estado llegar hasta los puntos más apartados de la geografía cubana.

En 1998 su cobertura aumentó hasta alcanzar el 70,4% de la población infantil en 27 423 grupos, de los cuales 13 266 pertenecen al sector rural. El personal disponible para la atención de esos grupos es de 14 643 promotores y 60 851 ejecutores, en su mayoría representantes del sector Salud y de la Federación Cubana de Mujeres.

LECCIONES APRENDIDAS

Comparada con las acciones educativas con niños de 0 a 3 años de otros países, la de Cuba ofrece una variante y avances representados en la garantía de que la atención temprana es una responsabilidad del Estado y está reglamentada y regulada por el Ministerio de Educación como una obligación para con sus niños y niñas de 0 a 6 años. Se garantiza por su intermedio que todos los niños y niñas cubanos tengan un desarrollo integral desde su nacimiento hasta el ingreso a la escuela.

La intersectorialidad es una estrategia básica. El sistema de apoyo gubernamental, familiar y comunitario ha posibilitado una cobertura muy alta aun con una economía precaria.

Ha sido fundamental la opción por un trabajo comunitario que ha garantizado el carácter sistémico e intersectorial de la acción educativa con niños y niñas y sus ambientes familiares y comunitarios, así como el involucramiento activo tanto de las familias como de las comunidades.

Otros logros significativos son:

- La disminución paulatina del número de niños y niñas con dificultades en el primer grado, y de los índices de repetición en el primer ciclo de la enseñanza primaria.
- El fortalecimiento la relación entre las familias. El Programa descubre a madres y padres los avances de sus hijos e hijas en áreas y esferas de las que antes no se percataban. Permite identificar a las familias disfuncionales y establecer sus problemas. El interés y vinculación de los padres en áreas rurales superó toda expectativa.

Pero también se han detectado factores negativos:

- Escasos recursos disponibles, lo que incidió en la dificultad para reeditar los materiales didácticos y mantener el voluntariado.
- La inestabilidad en el voluntariado dificulta el proceso de capacitación.
- La preparación de los ejecutores, coordinadores y promotores demanda habilidades personales que no era posible cubrir con la propia capacitación.
- La evaluación tuvo visos de complejidad por requerir la participación de muchos sectores y actores y una manera muy singular de hacer el seguimiento. Falta establecer un sistema de evaluación que posibilite hacer seguimientos más rigurosos al niño o niña para que pueda ingresar exitosamente a la educación primaria.
- Se requiere mejorar el trabajo pedagógico en áreas de desarrollo, particularmente en el intelectual, que presenta niveles más bajos respecto del motriz, el socioafectivo y el de los hábitos.

El modelo implícito en este Programa es extrapolable, no así la voluntad política exigida para su desarrollo en cada país.

4. MÉXICO¹⁷

Proyecto de Desarrollo para la Educación Inicial (PRODEI)¹⁸

JUSTIFICACIÓN

El propósito del Proyecto es incrementar y mejorar la educación inicial no escolarizada para niños y niñas menores de 4 años de las comunidades indígenas, rurales y urbanas marginales en los diez estados más empobrecidos del país. Se inició en 1993, abarca 2 052 municipios y 18 630 localidades, y beneficia a 415 000 padres y 531 961 niños y niñas.

El Proyecto es desarrollado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo). Se obtuvo financiación del Banco Mundial para su desarrollo. Las ampliaciones sucesivas transformaron el Proyecto en Piare, y desde 1998 pasó a ser financiado por el BID.

Se puede afirmar que es pionero en cuanto a interesar como foco de atención financiera a ambas entidades internacionales (el BM y el BID).

Tiene como objetivo general desarrollar procesos educativos que posibiliten a niños y niñas de zonas pobres y marginadas mejorar su capacidad de aprendizaje, hábitos de

¹⁷ En México cada estado tiene su propia Secretaría de Educación Inicial; por lo tanto, no hay proyectos de carácter nacional.

¹⁸ CINDE/UNICEF. 2001

higiene, salud y alimentación, así como habilidades para la convivencia y la participación social.

Sus objetivos específicos están referidos al desarrollo de recursos humanos, al fortalecimiento de instituciones a cargo del Proyecto, y a la capacitación, organización y fortalecimiento de las propias comunidades.

CARACTERÍSTICAS

Sus principales características son:

- Es selectivo y se focaliza en áreas de pobreza.
- Constituye una opción educativa de bajo costo.
- Se da en él mucha importancia a la participación de agentes educativos de las comunidades donde se desarrolla.
- Es flexible, está organizado en módulos de atención con ciclos de cuarenta sesiones de trabajo y horarios decididos por los padres.

¿Cómo se eligieron los estados?

Un estudio de factibilidad permitió identificar los municipios por atender y negociar con las instancias estatales. Se prefirieron lugares donde existían programas de otras instituciones que permitieran una atención más integral a niños y niñas. Sin embargo, si la comunidad se organiza y solicita el servicio, se trata de atenderla.

El personal principal a cargo de la ejecución del Proyecto está conformado por coordinadores estatales (con formación académica de maestros en educación preescolar), técnicos (experiencia profesional en el área de su especialidad y en trabajo comunitario), coordinadores de zonas (con estudios de licenciatura en áreas de pedagogía, psicología o ciencias sociales) y supervisores de módulo (se los acepta con bachillerato si la zona está alejada). La mayoría de agentes son mujeres.

La capacitación de los agentes operativos está orientada a su mejor rendimiento en el trabajo y a la actualización en aspectos teóricos y metodológicos que sustenten mejor su desempeño. La de las promotoras educativas trata de habilitarlas con conocimientos sobre el niño y la niña, y con habilidades y aptitudes requeridas por el Proyecto.

Las cuarenta sesiones de dos horas con grupos de veinte madres y padres de familia se desarrollan a lo largo de ocho meses y son complementadas con visitas domiciliarias (dos al mes a cada hogar). El trabajo con ellos versa sobre el desarrollo psicológico de los niños por edades, estimulación temprana, salud y nutrición; las charlas se apoyan en casetes de audio (video en algunos casos), rotafolio con láminas temáticas y la guía de padres. Estas guías tratan temas relacionados con las etapas que representan las edades de niños y niñas; en cada etapa trabajan desarrollo físico, salud, alimentación y educación, y se

sugieren actividades para estimular el desarrollo infantil apoyándose en los materiales que se entregan para trabajar en casa.

El sistema de evaluación del Proyecto está referido a su efectividad; se utilizan tres modalidades: a) la de información administrativo-educacional (seguimiento para monitoreo y estadísticas básicas del Proyecto); b) la de supervisión y asesoría (recopilación de datos y momentos operativos, y fortalecimiento técnico-pedagógico de supervisores); c) la de evaluación (evaluación del impacto en niños, padres y comunidades, relación costo-eficacia en modalidad no escolarizada). También se realiza una evaluación de proceso de todo el programa de educación inicial con el objetivo de medir la calidad, pertinencia y resultados —en el corto y el mediano plazo— en su modalidad no escolarizada.

La comprobación del gasto es mensual e incluye auditoría. Su implementación llegó a 97%. El costo por niño o niña es de 58 dólares por año; en el periodo 1995-1996 fueron atendidos 305 765 niños y niñas.

LECCIONES APRENDIDAS

Se cambió radicalmente la cobertura de educación inicial: se pasó de atender a una población básicamente urbana a prestar atención a poblaciones rurales e indígenas y con menor número de habitantes.

Existe la certeza de que es mejor reclutar a personas de la propia comunidad atendida y de que es recomendable que realicen su trabajo en dos o tres años. Las promotoras señalan que el Proyecto las ha hecho crecer como personas y que han notado cambios en sus familias y comunidades.

La permanencia de los grupos dependió de la constancia de los promotores y del apoyo y cercanía de los supervisores. Se considera beneficioso que, al finalizar las sesiones, las madres se queden a intercambiar informalmente sus experiencias.

Entre los beneficios reconocidos por padres y madres están: tomar más en cuenta a sus niños, hablarles en forma más calmada, mayor preocupación por la higiene y la salud y por la convivencia entre esposos; comienzan a entender fantasías de niñas y niños; buscan otras formas de castigo.

Son limitantes reconocidas:

- La baja remuneración condiciona la permanencia de personal de nivel operativo.
- Cobertura aún escasa y falta de locales adecuados en todos los lugares.
- Dificultad para involucrar a los padres varones (en 1998 solo el 5% de ellos participaron).

5. PERÚ

Se ha seleccionado uno de los programas con orígenes más remotos en la región, asociado a la opción no escolarizada de atención infantil peruana:

Wawa-Wasi o «Casa de Niños»

JUSTIFICACIÓN

Desde su constitución, el Programa Wawa-Wasi (en español, «Casa de Niños») ha atendido, en sus diferentes etapas, a un buen número de familias peruanas de escasos recursos.

Las primeras casas de niños como alternativa no escolarizada y con actividades recreativas y complementación alimentaria surgieron en Puno (1976), y entonces se llegó a atender, con apoyo de UNICEF, a 180 comunidades y a cerca de 8 mil niños y niñas. Se denominaron *Wawa-Wasi* y *Wawa-Uta* («Casa de Niños» en quechua y aimara respectivamente).

Inicialmente estuvo a cargo el Ministerio de Educación; luego, en 1993, pasó a ser un Programa del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), y más tarde se convirtió en el Programa Nacional de Atención al Menor de Tres Años-Wawa-Wasi, Fase I.¹⁹

En la actualidad hay 6 678 *Wawa-Wasi*, que en la mayoría de casos funcionan en los hogares de las mismas madres cuidadoras. Se atiende a 53 000 niños de entre 6 y 48 meses de edad. Diversos estudios indican que las madres de familia pueden dejar a sus hijos en un lugar seguro mientras ellas estudian o trabajan (Cueto, 2008).

Las evaluaciones hechas por el propio Programa son positivas, y la UNESCO reconoció al Sistema Nacional de Casas de Niños-Hogares Comunitarios o Wawa-Wasi: «Como uno de los diez programas de atención al menor con mayor eficiencia y calidad a nivel mundial» (Kalinowsky *et al.*, 1996: 14).

CARACTERÍSTICAS (MIMDES, 2007)

La ejecución del Programa se sustenta en la participación de la comunidad organizada en las asociaciones sociales de base de mujeres, como los Comedores Populares, Clubes de

¹⁹ En el año 1994 se inició la ejecución del proyecto Hogares Educativos Comunitarios (HEC), como componente del Subprograma de Educación Inicial Sistema Nacional de Casas de Niños Wawa Wasi. El Proyecto fue financiado con fondos del BID (véase «Documento del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Familia Wawa Wasi». Lima: PROMUDEH-Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, 1996.

Madres y Comités del Vaso de Leche, que conforman los comités de gestión y los *Wawa-Wasi*.²⁰

El Programa brinda equipamiento, el material de estimulación, capacitación y seguimiento permanente y se desarrolla en 33 sedes desconcentradas con 510 comités de gestión local, encargados de administrar los fondos que hace llegar el Estado y de ejercer su vigilancia.

Los niños y las niñas son atendidos en *Wawa-Wasi Familiares*, que funcionan en el hogar de una madre de la comunidad que presta su casa para la atención integral de hasta ocho niñas y niños menores de 3 años; también, en *Wawa-Wasi Comunales* que operan en locales de la comunidad, atienden a veinticinco o más niñas y niños según la capacidad del local y constituyen una alternativa para brindar mejores servicios a niños en extrema pobreza; y, por último, en *Wawa-Wasi Institucionales*, que se establecen por convenio, funcionan en locales proporcionados por empresas, asociaciones, instituciones privadas y públicas, y prestan su servicio a las niñas y niños de la comunidad.

Los principales servicios que brinda el Programa son:

- Entrega a los niños tres comidas diarias, que cumplen con el 70% de las necesidades calóricas y el 100% de las proteicas. La dieta cubre, además, los requerimientos de vitaminas, grasas y minerales necesarios para el desarrollo infantil normal. En teoría, los padres de familia deben dar a los niños las comidas restantes (desayuno y comida de la noche).
- Programa de Crecimiento y Programa de Desarrollo, encargados del control de la talla y el peso de los niños, de la vigilancia de las vacunas y de la evaluación de su desarrollo.
- Actividades de estimulación para afianzar y potenciar las posibilidades de desarrollo de niñas y niños, y dotarlos de las competencias, las destrezas, los hábitos y las actitudes que los preparen para aprendizajes posteriores. Se pretende desarrollar competencias en los ámbitos motor, cognitivo y lingüístico, del equilibrio afectivo y de la socialización.

Como las funciones de las madres cuidadoras son múltiples,²¹ el Programa demanda de ellas un amplio conjunto de cualidades para el buen desarrollo de su labor.²²

²⁰ Son los comedores populares de la localidad los que proporcionan los alimentos. Ellos los reciben del Estado a través de instancias organizadas para ello. Esos comedores son atendidos por socias pobladoras a quienes también el proyecto capacita como cocineras para los niños.

²¹ Van desde brindar atención integral a los niños bajo su cuidado, verificar la calidad y cantidad de los menús, hasta mantener informados a los padres usuarios de la situación de sus hijos brindándoles orientación para su mejor cuidado.

²² Buen humor, amabilidad y comprensión, disposición para aprender permanentemente, responsabilidad, habilidad para establecer relación y comunicación con los niños y sus padres, capacidad para solucionar problemas, tolerancia y disposición para autocorregirse, cuidado con su higiene personal, la de sus hijos y la de su casa.

LECCIONES APRENDIDAS

El traslado y adecuación de este sistema a una realidad urbano-marginal, en zonas de extrema pobreza, con personas que viven o subsisten diariamente en esa extrema pobreza, es una tarea compleja, que demanda ciertas condiciones para poder asegurar que esos niños se desarrollen de la mejor manera posible.

Sin embargo, a partir de las opiniones ampliamente favorables en los textos oficiales y del mencionado reconocimiento de UNICEF, el Programa tiene como principal desafío aumentar la actual inversión de 48 millones de soles,²³ marcadamente insuficiente para los ambiciosos objetivos propuestos.

Aunque tuvo su origen en áreas rurales, es evidente su actual carácter mayoritariamente urbano. Se requieren estrategias que focalicen la acción en las áreas rurales e indígenas, bastante más deprivadas que las urbanas.

Hay algunas evidencias que sugieren que el Programa está sujeto al cumplimiento de metas, que tratan de hacerse realidad sin dar suficiente importancia a los objetivos planteados. Los criterios para seleccionar al personal de coordinación varían coyunturalmente: muchas trabajadoras son elegidas por amistad o por razones políticas, y por lo general no se comprometen con el cumplimiento de su labor.

Incrementar los criterios pedagógicos y no solo los de tipo asistencial es un reto especial. Se trata de asumir que los *Wawa-Wasi* no debieran ser equivalentes a las clásicas «guarderías infantiles»; su propósito, más bien, es que ayuden a lograr el desarrollo integral de la primera infancia allí acogida, y que se conviertan en un elemento clave para luchar contra la pobreza.

²³ Equivalente a aproximadamente 16 millones de dólares estadounidenses.

V.

Reflexiones sobre los programas

Las intenciones de la mayoría de los programas destinados a la infancia, sus principios de organización y la preocupación por la infancia son positivos. Algunos de ellos tienen carácter masivo y tratan de llegar a niños y niñas de hogares humildes en el marco de una pobreza creciente y generalizada. Esto tiene mucho valor e importancia.

Sin embargo, surgen interrogantes que merecen atención:

1. ¿CÓMO ENFRENTAR LA POBREZA DESDE LA POBREZA?

¿Cómo pedirle a una madre cuidadora que vive en situaciones precarias —que muy probablemente haya sufrido en su infancia los avatares del abandono afectivo, del maltrato, del hambre o la promiscuidad— que se haga cargo del precario psiquismo de un niño que, como sabemos, se construye precisamente en la etapa en que varios de esos programas se hacen cargo de ellos?

Muchas de ellas provienen de sectores rurales o tienen padres o abuelos oriundos de lugares en los que no existe un apoyo estatal o de cualquier tipo que los dignifique; por eso migran a las ciudades capitales en busca de mejores condiciones de vida, trayendo prácticas familiares y sociales en las que la mujer y el niño no siempre son sujetos de derechos; en las que no se concibe a la infancia como una etapa diferente en el desarrollo humano, con características y necesidades propias y una urgente necesidad de apoyo y contención.

Entonces, ¿cómo pretender que una madre cuidadora en estas condiciones y sin capacitación ni estímulos suficientes acoja, comprenda y apoye a los niños y niñas que recibe diariamente si ella no ha tenido, por las condiciones en que ha vivido y vive, la posibilidad de un desarrollo personal?

Por otra parte, ¿qué pasa con el papel que cumple el hombre en este sistema, en este Programa?

Se parte de que es la mujer la que debe hacerse cargo de los niños, y por eso en estos programas solo existen coordinadoras, madres cuidadoras, supervisoras. Los programas están concebidos para que especialmente la mujer pueda tener un lugar seguro donde dejar a sus hijos mientras trabaja, pues en la mayoría de los casos son ellas las que mantienen al hogar. Los índices de madres solteras, mujeres que están al frente del hogar y lo mantienen, son indicadores claros del solitario rol de la mujer en este ámbito.

Se habla de la consideración del componente de género como oferta para que la mujer pueda ejercer una actividad remunerada, pero no se observan intenciones de incluir a «padres cuidadores», pues en países con una fuerte tradición machista una propuesta así resulta impensable.

¿Es posible alentar un buen trabajo con salarios-propina y sin capacitación adecuada?

Para muchas madres cuidadoras, su trabajo constituye la única fuente de ingreso. A propósito, cabe preguntarse: ¿en qué condiciones psíquicas y emocionales trabaja una persona nueve o diez horas diarias, de lunes a viernes, sabiendo que a fin de mes recibirá prácticamente una propina?

¿Qué atención integral de calidad puede brindar una madre que no puede protestar por el incentivo recibido sin poner en riesgo su estabilidad?

¿Cómo asegurar en estas condiciones que no se produzca deserción o cambio de trabajo de personas calificadas en cuya capacitación se ha invertido tiempo y dinero?

¿Cómo exigirles, en esas condiciones, un minucioso listado de cualidades que comprenden, entre otras, buen humor, amabilidad y comprensión o disposición para aprender permanentemente?

En fin, ¿es viable, desde este punto de partida y con los recursos asignados, la organización de programas de atención al menor de 4 años?

2. LA ESTIMULACIÓN TEMPRANA EN LOS PROGRAMAS

Los soportes teóricos en los que se basa la mayoría de programas dan cuenta de una fuerte influencia de la estimulación temprana tradicional, disciplina científica que surge hace más de treinta años y que nace de la necesidad de detectar e intervenir precozmente a aquellos niños que sufrían o estaban en riesgo de sufrir trastornos o deficiencias del desarrollo de origen genético, congénito o perinatal.

El énfasis estaba puesto en estimular al niño precozmente en las funciones sensoriales o motrices con series de ejercicios y adiestramientos motores, visuales y táctiles antes de que estas funciones aparecieran.

Desde esta concepción, el niño era concebido —implícita o explícitamente— como un receptor en la práctica pasivo que reaccionaba al estímulo del adulto, y era este era el verdadero protagonista en la interacción.

Los manuales de estimulación temprana del Programa muestran un sesgo conductista, cuando, por ejemplo, se dan indicaciones para que el adulto estimule al niño en diferentes momentos del día desde una actitud de intervención directa. Es muy importante revisar el término estimulación y aplicarlo a partir de una concepción de niño como sujeto activo que es capaz de transformar su medio y, a la vez, transformarse a sí mismo.

El desarrollo motor es entendido en estas guías de estimulación como una posibilidad de entrenamiento, de estímulo-respuesta, como poner un juguete a una cierta distancia para que el niño que está gateando llegue a él, o como colocarle un objeto de su interés en una mesa para estimularlo a que se ponga de pie, y no como una construcción personal.

Seguir realizando programas de estimulación de este tipo, cuando se conoce ya la capacidad de iniciativa y las competencias de un bebé recién nacido, y pretender enseñarle o adiestrarlo en aprendizajes que se ha demostrado que son construcciones personales

como el gateo, la marcha o el equilibrio, no solo no tiene sentido, sino que, además, puede repercutir negativamente en su desarrollo.

Sobre esta tendencia a apurar el desarrollo de los niños desde la más temprana edad, Emmi Pikler (1992) señala cuestionamientos extensibles a algunos de estos programas:

En lo que concierne a su desarrollo, «la enseñanza» del recién nacido se ha vuelto cada vez más intensiva en estos últimos años: se dice que es necesario estimularlo, que es necesario enseñarle la mayor cantidad de cosas posibles en el menor lapso [...] se espera del recién nacido que se quede en una posición en la que se lo pone regularmente; que imite actos simples que se le muestran, que retenga palabras, etcétera. No se lo nutre solo de palabras sino también de conocimientos. En general son los adultos los que deciden lo que debe saber en cierto momento el lactante; qué debe hacer y cómo. Se le enseña todo, se le hace hacer ayudándolo más o menos [...]. Durante este tiempo los adultos están cada vez menos atentos a las iniciativas, a las señales del lactante. Estas señales e iniciativas se vuelven así cada vez más raras. El niño se habitúa a la imitación, a la repetición en casi todos los terrenos de la vida. Tal manera de actuar vuelve al niño absolutamente dependiente y pasivo. Ahora bien, se considera generalmente que esa dependencia y pasividad se corresponden a una disposición natural y no a una consecuencia.

¿Qué sucede con la acogida e integración de los niños con desarrollo diferente, lento o con alteraciones físicas y psíquicas?

Esta es otra pregunta difícil de evitar. La cantidad de niños con alteraciones en el desarrollo o con retardo mental, provocadas la mayoría de las veces por las condiciones de vida causadas por la pobreza estructural, demandan reflexiones sobre su atención.

¿Adónde van, con quién se quedan esos niños y niñas mientras sus madres tienen que ir a trabajar? Esto requiere replantearse la necesidad de pensar y construir juntos programas democráticos que puedan atender y ayudar en el desarrollo a todos los niños, más allá de la 'normalidad' o la patología.

3. RESPECTO DE LA OBSERVACIÓN Y EL REGISTRO DE LOS NIÑOS

La observación y el registro cotidiano escrito de cada niña y niño forman por lo general parte de este tipo de programas. En algunos casos demandan perfeccionamiento.

Al respecto, vale la pena acudir a Anna Tardos (1998), quien, refiriéndose al carácter eficaz de un trabajo educativo, dice:

La condición esencial de un trabajo educativo eficaz es conocer bien al niño. Seguir su desarrollo nos permite al mismo tiempo controlarnos a nosotros mismos. Las reglas de base de las observaciones son las siguientes: hay que efectuarlas regularmente, consignarlas por escrito, remitirse a los hechos. Para que sirvan para mejorar realmente el trabajo educativo hay que analizarlas²⁴ y extraer conclusiones [...]. En vista de un trabajo a conciencia en los maternales y casas cuna, es indispensable hacer observaciones continuas individuales sobre el desarrollo de cada niño.

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS

UNICEF²⁵ plantea como derechos básicos de todo niño y niña:

- Protección contra el peligro físico.
- Nutrición y atención de la salud adecuadas.
- Una vacunación apropiada.
- Un adulto con quien establecer vínculos afectivos.
- Un adulto que comprenda sus señales y sepa responder a ellas.
- Objetos para mirar, tocar, escuchar, oler, probar.

²⁴ En el desarrollo de este punto se ha consultado a la especialista María del Rosario Rivero Pérez.

²⁵ Listado organizado por UNICEF (2001).

- Ocasiones para explorar el mundo que les rodea.
- Una estimulación apropiada del lenguaje, como herramienta de comunicación y encuentro con el otro y su cultura.
- Apoyo para adquirir nuevas aptitudes motoras, lingüísticas y mentales desde sus capacidades y posibilidades.
- La posibilidad de obtener un cierto grado de independencia.
- Ayuda para autocontenerse o aprender a controlar la conducta.
- Ocasiones para aprender a cuidarse por sí mismos.
- Ocasiones diarias para jugar con ciertos objetos que favorezcan su desarrollo.

La experiencia reciente indica la necesidad de pensar en otros derechos complementarios:

- Adultos que le posibiliten construir su persona en un ambiente que estimule y facilite su desarrollo.
- Contar con adultos que lo cuiden y le brinden sostén físico y psíquico adecuados.
- Respeto de su individualidad y de su forma de ser y estar en el mundo aquí y ahora.
- Ser reconocido como sujeto de acción y transformación.
- Que se reconozcan y respeten sus propias capacidades de aprender.

DERECHOS
del NIÑO

VI.

Elementos básicos para políticas de atención a niños de 0 a 3 años

La situación actual de la niñez en América Latina constituye un problema que demanda la intervención de instancias públicas y privadas, la confluencia de distintas disciplinas con enfoques que hagan posible conocer la especial complejidad del problema y la propuesta de soluciones creativas y duraderas.

Existe la imperiosa necesidad de plantear políticas en apoyo a la protoinfancia en nuestros países. Se demanda también como algo esencial la reflexión, la comprensión, la convergencia y la cooperación interinstitucional, apoyada en una voluntad política que reconozca al niño como persona en desarrollo y que tome las medidas necesarias para que toda niña y niño del país pueda recibir el apoyo y pueda constituirse en un sujeto activo.

Además de la preparación de profesionales y de personal auxiliar y promotor que puedan desempeñar esta compleja labor, será necesario contar con certezas sobre los soportes ético, teórico, filosófico o científico y legal con los que hay que repensar y elaborar estrategias pertinentes a las necesidades y competencias de los niños y niñas de cada país.

1. RECONCEPTUALIZACIÓN DEL NIÑO COMO SUJETO DE ACCIÓN Y NO SOLO DE REACCIÓN

El concepto de niño es relativamente reciente. Hace aproximadamente cien años el conjunto de ciencias humanas reconoció a la infancia como una etapa con características y necesidades propias y diferentes de las del adulto, y se superó así la idea de que el niño era un adulto en miniatura.

Atravesada por la influencia del conductismo, la pedagogía estuvo y está en algunos casos fuertemente marcada por un abordaje implícito o explícito que concibe al niño como un ser de reacción, como un recipiente vacío que debe ser llenado por las experiencias y conocimientos que el adulto le entrega.

Es a la luz de las actuales investigaciones con infantes y niños que la ciencia y la pedagogía han dado un salto cualitativo en la mirada y en el abordaje de la infancia.

Actualmente se sabe que los niños son, desde que nacen, sujetos de acción, capaces de transformar su medio y, a la vez, de transformarse a sí mismos.

Pichon Riviere plantea: «Entiendo al hombre como configurándose en una actividad transformadora, en una relación dialéctica, mutuamente modificante con el mundo, relación que tiene su motor en la necesidad» (citado por Chokler, 1999). Según esta con-

cepción, el sujeto no es «lo dado»; es una construcción que se hace, que se configura en el hacer; y la acción y la praxis son elementos fundantes de la subjetividad. Entonces, el movimiento del sujeto sobre el mundo hacia los objetos y los otros no es externa a él, y se funda en su interioridad. Tiene una causa interna: la *necesidad*.

Julián de Ajuriaguerra, destacado y sensible investigador de la infancia, señala que si queremos entender al niño y su desarrollo debemos superar las nociones de un psicologismo individual puro en el que el niño es solo el producto de su propia elaboración, y las nociones de un sociologismo puro en el cual el individuo, en tanto persona, no es más que el reflejo o la simple imagen de la sociedad en la que vive: «El hombre biológico vive en la cultura y tiene sus propias leyes» (Ajurriaguera, 1999).

Para este autor, durante los primeros años de vida el niño tiene un estatus pero no se le atribuye un rol, y, de ser así, este ha sido un papel bastante pasivo. A menudo se lo ha considerado históricamente como «siendo» más que como «existiendo», a pesar de que el bebé es desde el nacimiento un interlocutor válido que ofrece sus demandas a los adultos significativos y estos, por medio de una transcripción, responden más o menos a sus necesidades y a sus deseos.

Cada niño o niña comienza desde su caudal genético, que únicamente puede actualizarse a partir de los adultos y la sociedad.

Según este enfoque, es la acción del niño la que le permite explorar, conocer y formar su pensamiento. Se habla del concepto de sujeto porque es desde ahí que surgen y se fundamentan las diversas concepciones y abordajes de la infancia. Si es desde ahí que se adapta activamente a su realidad, es necesaria, entonces, una pedagogía de la acción en la que el niño es el centro. Lo contrario sería ubicarlo como sujeto que se adapta de manera pasiva a la realidad, por lo que sería esperable una pedagogía memorística y mecánica, en la que la institución y el adulto, y no el niño, son el centro de la propuesta pedagógica.

Por esto, parece pertinente ampliar la perspectiva de la atención temprana del desarrollo infantil, en la que el adulto acompaña y atiende este desarrollo, respetando las características, los tiempos de maduración y las necesidades sin intervenir, únicamente desde sus propios objetivos.

Los niños son agentes activos, no pasivos, en el aprendizaje, son personas que adquieren sus conocimientos por examen y exploración de su ambiente.

Los niños, como todos los humanos, son fundamentalmente seres sociales quienes aprenden más efectivamente en ambientes socialmente sensibles y responsivos, a través de sus interacciones con sus afectuosos cuidadores adultos y con otros niños.

2. PROMOCIÓN DE UNA ATENCIÓN TEMPRANA DEL DESARROLLO INFANTIL REPLANTEANDO EL ACTUAL ABORDAJE DE LA ESTIMULACIÓN TEMPRANA

En relación con los avances científicos, y con los diferentes argumentos que sustentan que es necesario apoyar y acompañar al niño y a la niña desde una mirada más integral, es preciso contribuir, como dice el profesor Bernard Aucouturier, al «[...] advenimiento de una inteligencia en una dimensión más humana, que rompa con la formación de una inteligencia mecanizada que no tiene en cuenta la riqueza de la extensión del pensamiento de cada niño» (Aucouturier, 1999).

Si se admite como necesario ir de la mano con los actuales descubrimientos científicos sobre la protoinfancia y reestructurar aquellas concepciones y sus consiguientes prácticas que no promueven el desarrollo de personas activas, creativas, capaces de construir propuestas y soluciones pertinentes a las dificultades que se le presentan, debiera admitirse, asimismo, que la denominación «estimulación temprana» corresponde a otra concepción del niño, del desarrollo y de la subjetividad, que privilegia el rol del adulto para estimular aquello que falta.

No se objeta la estimulación, que es en sí misma importante y necesaria. Sin embargo, el adulto que la promueva debiera estar atento a las características, necesidades y competencias de cada niño, procurando proveerle un ambiente adecuado para apuntalar y apoyar su desarrollo. Esta estimulación será mejor si se observa *quién* es ese niño y se lo estimula de manera indirecta, para que sea el niño el que, de acuerdo con sus tiempos y ritmos particulares, con su forma de ser y estar en el mundo, pueda ir construyendo por sí mismo los aprendizajes necesarios para su desarrollo personal. Será mucho mejor un acompañamiento de adultos que lo apuntalan desde esta mirada y no desde lo que *debe hacer* una niña o un niño a tal o cual edad, sin considerar las características individuales de cada persona.

La atención temprana del desarrollo infantil es una práctica basada en la neuropsicología del desarrollo, que reconoce la complejidad de la acción, de la percepción activa y de la comunicación como relación con el mundo.²⁶ El objetivo de esta praxis es generar y preservar las condiciones para la salud y no solo reparar lo dañado.

Está orientada hacia dos áreas, con principios básicos comunes y con acciones y ámbitos específicos:

- *Un área de promoción, preservación y prevención primaria*, cuyos agentes comunitarios operan en la familia, en la pediatría social y preventiva, en los centros de salud, en las instituciones para niños (guarderías, casas-cuna, hogares y casas de niños, jardines

²⁶ «Ya solo este elemento excede el considerarla solo desde el neurodesarrollo, o exclusivamente desde la psicología evolutiva, genética o cognitivista, o desde el inconsciente porque no puede comprenderse la dinámica profunda del sujeto si no se comprenden las condiciones sociales, históricas, concretas en que genera sus vínculos y desarrolla su existencia» (Chokler, 1998).

infantiles). Estos agentes deben conocer profundamente el desarrollo global del niño, es decir, su desarrollo motor, afectivo, cognitivo y psicodinámico; deben reconocer la imprescindible función de continencia del entorno social y cultural, sus mitos e ideales, sus condiciones y formas de operar en la realidad. Para esto es indispensable una formación personal, científica y técnica.

- *Un área de prevención secundaria y terapéutica*, cuyos agentes operan en equipos de salud, de habilitación y rehabilitación, de salud mental, de educación especial y también de educación común, de integración y de acción social, intentando tejer la trama de continencia, sostén, seguimiento y apoyo para las niñas y los niños con patologías por el desborde de las condiciones sociales que la generan, por la 'fragilización' de los vínculos y también por el avance tecnológico que permite la preservación de la vida de muchos bebés que hasta hace unos años no sobrevivían. «Esto plantea» —sostiene Chokler (1998)— «una problemática difícil para la construcción de las envolturas y las apoyaturas dada la trama de dolor permanente y de dificultades para identificarse con este bebé que se percibe totalmente dañado.»

3. DESARROLLO DE ESTRATEGIAS PARA TOMAR CONCIENCIA COLECTIVA Y DAR PASOS EFECTIVOS SOBRE LA IMPORTANCIA DE APOYAR AL NIÑO DESDE SUS CARACTERÍSTICAS Y NECESIDADES INHERENTES A SU DESARROLLO

- Hacer que la comunidad tome conciencia de la importancia de los procesos de personalización que se originan desde el embarazo y de que, a pesar de desarrollarse a lo largo de toda la vida, requieren ser apuntalados en los primeros años. Para ello será importante utilizar diferentes medios de comunicación (publicaciones, Internet, radio, televisión, etcétera).
- Promover e incentivar la seguridad afectiva, el juego espontáneo y la motricidad libre, dando especial importancia a la creación de áreas de juego y a la construcción de juguetes simples (*vgr.*, ludotecas).
- Difusión a través de los medios de comunicación sobre los pilares del desarrollo infantil antes señalados.
- Desarrollar manuales para la comunidad que describan en forma simple los procesos y las características del entorno facilitador del desarrollo:²⁷

²⁷ El proyecto PEAR para la etapa de 0 a 2 años del Ministerio de Educación del Perú ha publicado para las promotoras y educadoras del proyecto material bibliográfico muy interesante (propuesta pedagógica, guías, textos, etcétera) que permite generar espacios de atención a los niños de esta etapa, para el trabajo con los padres y la comunidad que tienen este enfoque y que pueden servir como textos de base.

- o La actitud del adulto y de la familia para favorecer la seguridad afectiva a través de los cuidados infantiles: el cambio de ropa, el baño, la alimentación, la motricidad libre y el juego espontáneo.
- o La importancia de los objetos y juguetes que favorecen el desarrollo infantil.
- o De cómo el niño construye sus propias posturas hasta llegar a la marcha en forma libre y autónoma, explicando las razones científicas y sus beneficios para la personalidad.
- o De la importancia del juego espontáneo y no de la actividad lúdica dirigida como herramienta propia de la infancia para adaptarse activamente a la realidad.
- o Los organizadores que favorecen el desarrollo infantil como el vínculo de apego, la exploración, la comunicación, el equilibrio y el dominio del propio cuerpo y el orden simbólico o la cultura.
- Que en los reglamentos para la construcción de ludotecas, parques, plazas y áreas verdes se tenga en cuenta la creación y delimitación de espacios seguros de juego para niños, tomando en cuenta sus características y necesidades de desarrollo, y cada etapa de desarrollo.
- Que exista una postura reflexiva y crítica sobre los actuales juguetes infantiles, para saber cuáles favorecen el desarrollo del niño y cuáles pueden perjudicarlo. A partir de ahí, la propia comunidad puede elaborar y gestionar la construcción de juguetes que sirvan para que los niños jueguen y no sean los juguetes los que jueguen con los niños.

4. OPCIÓN POR LA INTERSECTORIALIDAD Y LA INTERDISCIPLINARIEDAD

Una mirada necesariamente integradora sobre el niño y la infancia requiere con urgencia la participación conjunta de todos los responsables de velar por el desarrollo sano y armonioso de cada niña y niño de un país, en especial de aquellos que están en mayor situación de riesgo social.

Por lo tanto, es necesario que se realicen acciones conjuntas con profesionales de los ministerios o secretarías vinculantes como los de Educación, Salud y de la Mujer u otros a cargo de políticas sociales para crear políticas que deriven en prácticas coherentes con los principios que se sustentan.

Las tareas que puedan realizarse en tiempos y lugares determinados deben ser tratadas con una perspectiva interdisciplinaria, para dar respuestas reales a las problemáticas planteadas.

Será particularmente importante lograr el auspicio de programas educativos a través de los medios de comunicación, con el fin de informar a la comunidad —desde los actuales avances teóricos, prácticos, científicos y éticos— de los conceptos relativos a la infancia, los cuidados necesarios para el recién nacido y la cultura de crianza.

Dicha intersectorialidad e interdisciplinariedad debieran influir para logros como los siguientes:

- **Ampliación de las facilidades posnatales:** La toma de conciencia de la fragilidad del niño en los primeros años debiera permitir un replanteamiento del insuficiente tiempo que la ley concede a la madre para los cuidados posnatales. Un descanso prenatal de un mes y medio y uno posnatal de la misma duración no bastan si se considera que las madres requerirían acompañar y criar a sus niños por lo menos hasta el sexto mes de nacimiento, cuando, según los especialistas, se debe iniciar el destete del pecho materno, que es cuando el niño está psíquica y maduramente preparado para asumir una mayor distancia del adulto significativo.
- **Apoyo a la creación de guarderías de grandes y pequeñas empresas:** La constitución de toda empresa, sea esta grande, mediana o pequeña, debiera considerar la posibilidad de contar con un lugar que acoja a los niños de 0 a 3 años y cuyas madres trabajen allí. Tal vez una de las mejores razones para estas iniciativas empresariales sea la evaluación de la relación costo/beneficio que significa tener a sus trabajadoras tranquilas, sabiendo que sus niños están bien atendidos. Las empresas que opten por instalar guarderías debieran obtener un beneficio y el reconocimiento del Estado, para que tal comportamiento sea visto como una inversión humana y no como un gasto. Esta modalidad podría realizarse no solo en núcleos empresariales sino también en lugares públicos como los mercados.
- **Mayores recursos para atender el desarrollo de la primera infancia:** A pesar de su carácter de lugar común, debe insistirse en que es necesario destinar una parte considerable de los impuestos recaudados por el Estado a los sectores Salud y Educación. Si se asume el carácter estratégico que implica en cualquier país la inversión en el desarrollo de niños y niñas, particularmente en la etapa de 0 a 3 años, será necesario que el Estado y la sociedad destinen más recursos a la formación de profesionales y técnicos de la protoinfancia. Esto debería traducirse también en asegurar la continuidad de los adultos que atienden y acompañan al niño en su desarrollo, reconociendo y retribuyendo económicamente su desempeño.

5. EVALUACIÓN RIGUROSA DE PROGRAMAS DESARROLLADOS BUSCANDO EL RESCATE DE ANTERIORES EXPERIENCIAS Y PROPUESTA DE RENOVACIÓN DE LAS EXISTENTES

La evaluación rigurosa se refiere a la utilización de criterios y parámetros sustentados en las concepciones de sujeto y de desarrollo antes mencionadas, de modo que sea posible asumir los logros alcanzados y tener una mirada reflexiva y autocrítica basada en los recientes aportes de las ciencias humanas. La revisión y necesaria transformación de los actuales programas debe buscar la coherencia entre la teoría y la práctica.

En programas dependientes de factores externos de financiamiento o cooperación es importante determinar qué actividades se pueden mantener una vez que la financiación inicial llegue a su fin. Cabe preguntar en esos casos: ¿Es posible continuar con las actividades una vez finalizada la financiación? ¿Cuáles son las fuentes de apoyo y sostén para el futuro del programa? Las respuestas a estas preguntas u otras similares serán factores esenciales para la aceptación del proyecto por los beneficiarios, así como de la capacidad y motivación de la(s) institución(es) que lo ejecuta(n) para administrarlo.

Principales criterios que deben ser considerados para la evaluación rigurosa de programas

- a. Los contrastes entre determinadas evaluaciones exitosas y la opinión crítica sobre el programa de determinados agentes de base en algunas de las experiencias aquí presentadas indican un defecto capital que debiera superarse: la exclusión en los procesos de evaluación del grupo de beneficiarios y de quienes toman decisiones en la base del programa.
- b. Considerar que en el caso de determinados programas no siempre es posible evaluar a partir de los objetivos originales. La rigidez de los que financian el proyecto y la propia evaluación a veces no admiten que conforme el proyecto evoluciona, los objetivos necesitan ser modificados e incluso eliminados, y que la evaluación debiera reflejar también estos cambios.
- c. Es importante que el programa sea evaluado por diferentes especialistas en cada ámbito, económico y social (y todo lo relacionado con el programa en sí), y que haya especialistas del desarrollo infantil, en lo posible, de distintas disciplinas.
- d. La claridad de los objetivos del proyecto a menudo facilita el diseño de la evaluación; de otro modo la realización de buenas evaluaciones se complica. Importa precisar, asimismo, que no siempre es posible responder con la evaluación a las tensiones entre la responsabilidad de la organización y sus propios aprendizajes; a veces la apertura de las instituciones evaluadas es menor si se trata de responsabilizarlas de aquello que se descubre mediante la evaluación.
- e. Respecto de la tendencia a considerar indispensable el carácter externo de la evaluación, vale la pena tomar en cuenta que un auténtico evaluador externo sería aquel que marque su independencia de las propias agencias de financiación, muchas veces las más interesadas en demostrar la valía de los programas que financian. Habría que tomar muy en cuenta lo señalado por Judith Evans:

[...] la gente que encarga las evaluaciones compromete, en ocasiones, a recibir un informe positivo que detalle ciertos resultados, se hayan o no producido en el programa. En consecuencia, los gerentes del programa, los funcionarios del gobierno o incluso los fundadores, pueden presionar para asegurar que se enfatizan una cierta clase de resultados y que se redactan un determinado tipo de preguntas en los términos de referencia para el evaluador (Evans et al., .2000).

- f. Finalmente, debe propiciarse que las evaluaciones se efectúen en el momento adecuado: ni demasiado tarde ni antes del tiempo necesario como para extraer de ellas conclusiones válidas.

6. FOCALIZACIÓN ESTRATÉGICA EN UNA MAYOR Y MEJOR FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Las tareas de crianza y educación, esenciales en la formación de la personalidad de los niños y niñas, son llevadas a cabo en muchos casos por programas en los que trabajan personas de valores culturales y educativos diferentes, con formaciones informales, o por profesionales heterogéneos imbuidos de un gran voluntarismo unido a un empirismo acrítico, cargado de prejuicios y mitos. De ahí que se requiera una revisión de los actuales criterios y objetivos con los que se organizan y llevan a cabo las prácticas sociales, familiares e institucionales en materia de cuidado y educación de los niños y niñas pequeños.²⁸

Chokler (2002) señala:

Las situaciones de alto riesgo psicosocial que vive actualmente el conjunto de la población facilita por desconocimiento o desborde emocional la reiteración de prácticas no respetuosas de las características madurativas y psicológicas de cada niño en su originalidad como sujeto que fomentan la dependencia excesiva, la masificación de los vínculos, la anomia, a veces la hostilidad, la humillación o el no reconocimiento de lo que el niño es, aquí y ahora, abrumado por el que debería ser, presente en el imaginario de los adultos.

Los profesionales, objetivo de esta formación, podrán ser:

- Profesores de educación inicial y especial.
- Especialistas en atención temprana del desarrollo infantil.
- Personal no docente que trabaje en instituciones infantiles.
- Equipos técnico-pedagógicos.
- Profesores de educación física, artística o artesanal.
- Equipos de salud escolar.

²⁸ Este planteamiento se aplica a los niños que viven y se desarrollan en el seno de la familia, especialmente a aquellos que permanecen gran parte del tiempo en instituciones y, sobre todo, a aquellos chicos que presentan signos de un desarrollo lento o diferente.

- Médicos y fonoaudiólogos.
- Psicólogos y psicopedagogos.
- Kinesiólogos.
- Terapeutas ocupacionales.
- Enfermeros.
- Asistentes sociales.
- Otros profesionales y trabajadores del área del desarrollo infantil temprano.

Estos profesionales deben comprender cabalmente las necesidades de las etapas iniciales del desarrollo normal, abrir posibilidades de intervenir tempranamente para poder prevenir trastornos de aprendizajes, de comunicación y de adaptación social que se expresan de manera reiterada en el ámbito escolar y comunitario. Esta tarea compete a todos los profesionales comprometidos con la humanización de la infancia.

Considerando los elementos anteriores, si los países de la región asumen la importancia de esta etapa, será necesario dar nuevos énfasis a las prácticas de capacitación:

- Un número limitado de días a la preparación de los adultos que se hacen cargo de los niños en los programas nacionales será absolutamente insuficiente para que acompañe el crecimiento y desarrollo a los niños y niñas a su cargo.
- Es necesario propender a la existencia tanto de una formación profesional de especialistas en educación temprana como de una formación técnica que permita aprovechar la experiencia de las madres cuidadoras. Esta formación requiere de elementos vivenciales, teóricos y prácticos que puedan transformar matrices culturales de crianza que, por el desconocimiento de las personas que cuidan a los niños, en muchos casos entorpecen o dificultan el desarrollo infantil. Gracias al apoyo teórico y práctico pueden lograrse verdaderos avances en el cuidado y preservación de la constitución de cada sujeto.
- El efecto multiplicador no debiera seguir siendo una forma válida de transmitir la formación de adultos. La construcción de actitudes de respeto y apoyo al niño pequeño no se expande únicamente a través de la palabra dicha por un adulto a otro indicando que actúe con el niño de tal o cual manera. Es necesario optar más bien por una suerte de profesionalización, considerando una formación personal con bases teóricas y prácticas para que sea el técnico o el especialista el que vaya generando su propia didáctica. El efecto multiplicador tiene sentido cuando se incluye la transformación de actitudes en las personas que trabajan con niños.
- La educación a distancia tendría que ser contemplada como alternativa válida. Experiencias en varios países demuestran que es posible realizar una formación a distancia de dos años y medio de duración con una frecuencia de mes y medio entre un encuentro y otro.²⁹

²⁹ Un buen ejemplo, en la Argentina, es el de la Universidad Nacional de Catamarca, que ha ofrecido por varios años la carrera de Atención Temprana del Desarrollo Infantil con esta modalidad a distancia, con muy buenos resultados. El perfil de los alumnos del último año es excelente en el nivel de pertinencia, sentido crítico y autocrítico, apropiación teórico-técnica y actitudinal.

- Facilitará la capacitación la producción de materiales sobre la puesta en práctica de este nuevo abordaje: investigaciones científicas, publicaciones de libros, revistas, videos, etcétera, útiles para educar a la sociedad. Actualmente habría que analizar —y, si es posible, modificar— la tendencia a utilizar mucha información errónea que insta a la sobreestimulación en la protoinfancia a través de libros, manuales, guías para padres y profesionales. Se confunde a la sociedad y así se pone en riesgo el desarrollo de los niños y niñas que se encuentran en esta etapa.

Se trata, en síntesis, de que con esta formación se logren profesionales del desarrollo infantil capaces de llevar a cabo programas de atención integral al menor de 3 años que, aprovechando la experiencia de estos años, renueven el ámbito de la atención a estos niños desde nuevos enfoques, aprovechando la infraestructura ya existente o adaptándola a las actuales necesidades.

VII.

Nuevas demandas de la ciencia para cerrar la brecha entre conocimiento y acción en políticas para educación temprana

La educación de los niños más pequeños se ha convertido en una prioridad internacional.

Diversas pruebas irrefutables de que una educación calificada durante la niñez prepara a los niños en su transición a la educación formal y los ayuda a alcanzar su potencial en lectura, matemáticas y habilidades sociales, han posibilitado en el mundo un renovado interés por invertir en los más pequeños para prepararlos para su futura participación en sociedades y economías globalizadas. Sin embargo, no es posible pensar en la educación infantil como la antesala o el preámbulo preparatorio de estas competencias; hay que entender que lo que debiera movilizar a la sociedad en general es acompañar a los niños y niñas desde los primeros momentos de su vida en la tarea compleja y apasionante de convertirse en seres humanos plenos, capaces de transformarse y transformar creativamente su entorno.

Esto se manifiesta tanto en el nivel de las políticas de gobierno como en expresiones de cultura popular a través de los medios de comunicación y la propia actividad familiar, así como de la producción de juguetes y diversos tipos de materiales y de mecanismos educativos dirigidos a los padres de los niños más pequeños.

Los científicos han avanzado en sus propuestas concretas al respecto. En ese sentido, resultan particularmente importantes los resultados de un simposio internacional desarrollado en Santiago de Chile durante 2007, que terminó con una Declaración en la que los calificados científicos participantes³⁰ plantearon guías para el diseño de medidas políticas más eficientes y demandaron que sus investigaciones no sean usadas de manera abusiva en el intento de racionalizar políticas y nociones preconcebidas acerca de la niñez temprana, «haciendo un uso retórico y selectivo de la ciencia, mas que un uso racional de ella».

³⁰ Suscriben esta Declaración, Kathy Hirsh-Pasek (profesor, Temple University), John Bruer (presidente, McDonnell Foundation), Patricia Kuhl (profesora, University of Washington), Susan Goldin-Meadow (profesora, University of Chicago), Isbeth Stern (senior scientist, ETH Zurich Institute for Behavioral Sciences), Nuria Sebastian Galles (profesora, Universidad de Barcelona), Albert Galaburda (profesor, Harvard Medical School, Boston), Marcela Pena (profesora, Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile), Laura Martignon (profesora, Pädagogische Hochschule Ludwigsburg), Ruth Campbell (profesora, University College London), Albert Rizzo (research scientist y profesor, University of Southern California), Elke Kurz-Milcke (senior researcher, Pädagogische Hochschule Ludwigsburg), Bert de Smedt (University of Leuven, Bélgica), Manuel Carreiras (Universidad de la Laguna, España), Jorge Soto (profesor, Universidad de Chile), Jaime Sánchez (profesor, Universidad de Chile).

Los citados científicos arribaron a las siguientes importantes propuestas:³¹

Nosotros, los abajo firmantes, reconocemos que la agenda política y las presiones del mercado obligan a menudo a proceder sin una comprensión profunda de los hallazgos científicos que explican el desarrollo del niño pequeño. Dada la manifiesta necesidad de muchos niños en el mundo, el estado actual del conocimiento y el nivel de consenso en las ciencias del desarrollo, la brecha entre conocimiento y acción debería ser cerrada próximamente. Los datos científicos y la práctica basada en evidencia deberían ser integrados al diálogo global y multidisciplinario actual.

Todas las políticas, programas y productos dirigidos a los niños pequeños deberían considerar las etapas del desarrollo, definidas en función de las investigaciones científicas rigurosas acerca del desarrollo de los infantes. Las etapas del desarrollo y los hechos claves del mismo son mejor comprendidos si se toman en consideración rangos y patrones de crecimiento más que edades absolutas.

Los niños son agentes activos, no pasivos, en el aprendizaje, son personas que adquieren sus conocimientos por examen y exploración de su ambiente.

Los niños, como todos los humanos, son fundamentalmente seres sociales quienes aprenden más efectivamente en ambientes socialmente sensibles y responsivos, a través de sus interacciones con sus afectuosos cuidadores adultos y con otros niños.

Los niños pequeños aprenden más efectivamente cuando la información está incluida en contextos significativos más que en contextos artificiales que promueven los aprendizajes de memoria. Es aquí donde la investigación que integra la psicología con el uso de tecnologías emergentes (e.g., multimedia y realidad virtual) puede proveer poderosos aportes a la educación.

Los modelos de desarrollo del niño ofrecen guías para los decisores políticos, los profesores, los cuidadores, y a todo aquel que desee comprender no solo *qué* aprenden los niños sino *cómo* aprenden de manera óptima, lo que implica que las políticas educacionales, el currículo, las nuevas tecnologías y los productos educativos deberían focalizarse no solo en el contenido, sino en el *proceso* de aprendizaje.

Estos modelos de desarrollo, asociados a los avances en nuestra comprensión del aprendizaje en niños en riesgo cognitivo, pueden ayudar a sugerir mejoras en el aprendizaje de todos los niños.

Los principios enunciados anteriormente están fundamentalmente basados en hallazgos que provienen desde la investigación social o conductual, no desde las neurociencias. En la actual etapa de su desarrollo, la investigación neurocientífica no ofrece pautas científicas poderosas suficientes para crear políticas, sugerir prácticas, ni ofrecer guías para los padres.

³¹ Fuente de referencia: <<http://earlyeducation.cmm.uchile.cl/>>.

La investigación neurocientífica actual, promete sin embargo ser un aporte significativo en el futuro. Los modelos de desarrollo y nuestra mejor comprensión del aprendizaje se verán apoyados por los estudios que develan los efectos de la experiencia en los sistemas cerebrales y mentales de manera conjunta. Estos trabajos permitirán avances en nuestra comprensión acerca de los mecanismos subyacentes a los aprendizajes.

Referencias bibliográficas

AJURIAGUERRA, J. de

1999 «Personalidad y socialización». Revista *La Hamaca* n.º 10. Buenos Aires: Ed. FUNDARI/CIDSE.

AUCOUTURIER, Bernard

1999 «El educador y la ayuda educativa». Conferencia dictada en Lille, Francia, en abril de 1994. Revista *La Hamaca* n.º 10. Buenos Aires: Editorial FUNDARI-CIDSE.

CINDE/UNICEF

2001 *Experiencias significativas de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe. Seis estudios de caso*. Panamá: CINDE/UNICEF.

CHOKLER, Myrtha

2002 *Fundamentación para la especialización de atención temprana del desarrollo infantil*. Universidad de Catamarca, Argentina.

1999 *Aprendizajes*. Materiales para el estudio de la psicomotricidad operativa. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

1998 «Neuropsicosociología del desarrollo: Marco conceptual para la práctica de la atención temprana». Revista *La Hamaca* n.º 9. Buenos Aires: Editorial FUNDARI-CIDSE.

CUETO, Santiago

2008 «Fortalecer el Programa Wawa Wasi», en diario *Perú.21*. Lima, 31 de julio de 2008.

EVANS, Judith L.

1996 «Quality in ECCD: Everyone's Concern», en *The Consultative Group on Early Childhood Care and Development. Coordinator Notebook, An international Resource for Early Childhood Development, Quality* n.º 18. Traducido en versión preliminar para CINDE por Andrés Ramírez y Gloria Carballo.

EVANS, Judith E., con MYERS, Trobert G. e ILFELD, Ellen

2000 *La evaluación en los programas de desarrollo infantil temprano*. La Haya: Fundación Bernard van Leer. Cuadernos sobre Desarrollo Infantil Temprano.

INSTITUTO CUÁNTO

2003 *De beneficiarios a clientes: Aplicación de la «libreta de calificaciones» en programas sociales del Perú, vinculados al PRONOEI*. Lima: CUÁNTO S.A.

KALINOWSKY, D.; ROTONDO, E. y SALAZAR, C.

1996 «Evaluación del impacto de los Wawa Wasi en la cultura de crianza de la población de bajos ingresos». Informe para el BID. Lima.

MCCAIN, Norrie Margaret y MUSTARD, Fraser

1999 «Reversing the Real Brain, Early Years Study». Final Report, abril (cf. CINDE/UNICEF, 2001).

MED-UNIDAD DE ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS

2007 Censo escolar 2006. Lima: Ministerio de Educación del Perú.

MIMDES-MINISTERIO DE LA MUJER Y DEL DESARROLLO SOCIAL

2007 *Wawa Wasi: Memoria institucional del Programa Nacional 2001-2006*. Lima: MIMDES.

PIKLER, Emm

1992 «Importancia del movimiento en el desarrollo de la persona: Iniciativa-Competencia». Revista *La Hamaca* n.º 10. Buenos Aires: Editorial FUNDARI-CIDSE.

RIVERO, José

2003 «La educación temprana en América Latina y el Perú: Reflexiones y propuestas para la acción», en *La agenda olvidada: Las niñas y los niños de 0 a 3 años en el Perú*. Lima: Ayuda en Acción.

TARDOS, Anna

1998 «El rol de la observación en el trabajo educativo». Revista *La Hamaca* n.º 9. Buenos Aires: Ediciones FUNDARI-CIDSE.

UNESCO

2007a *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Versión preliminar. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

2007b «Educación de calidad para todos: Un asunto de derechos humanos». Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires, 29 y 30 de marzo de 2007. Santiago de Chile: UNESCO.

UNESCO/UNICEF

2000 *Educación en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia*. Santafé de Bogotá: UNESCO/UNICEF.

UNICEF

2002 *Estado mundial de la infancia 2001*. Nueva York: UNICEF.

WINNICOTT, D. W.

1993 *La naturaleza humana*. Buenos Aires: Paidós.

PARTE III

La alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas como factor de igualdad educativa



La alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas como factor de igualdad educativa

LA IDEOLOGÍA FATALISTA, INMOVILIZADORA, QUE ANIMA EL DISCURSO LIBERAL ANDA SUELTA EN EL MUNDO. CON AIRES DE POSMODERNIDAD, INSISTE EN CONVENCER DE QUE NADA PODEMOS HACER CONTRA LA REALIDAD SOCIAL QUE, DE HISTÓRICA Y CULTURAL, PASA A SER O A TORNARSE «CASI NATURAL». FRASES COMO «LA REALIDAD ES JUSTAMENTE ASÍ, ¿QUÉ PODEMOS HACER?» O «EL DESEMPLEO EN EL MUNDO ES UNA FATALIDAD DE FIN DE SIGLO» EXPRESAN BIEN EL FATALISMO DE ESTA IDEOLOGÍA Y SU INDISCUTIBLE VOLUNTAD INMOVILIZADORA. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE TAL IDEOLOGÍA, SÓLO HAY UNA SALIDA PARA LA PRÁCTICA EDUCATIVA: ADAPTAR AL EDUCANDO A ESTA REALIDAD QUE NO PUEDE SER ALTERADA. LO QUE SE NECESITA, POR ESO MISMO, ES EL ADIESTRAMIENTO TÉCNICO INDISPENSABLE PARA LA ADAPTACIÓN DEL EDUCANDO, PARA SU SOBREVIVENCIA.

PAULO FREIRE, SAO PAULO, 1996¹

Como se ha señalado explícitamente en la parte I de esta publicación, América Latina tiene el triste privilegio de ser la región más desigual del mundo. A pesar del crecimiento del PBI per cápita en la región, la enorme desigualdad en la distribución del ingreso sigue siendo una característica significativa de prácticamente todos los países, al punto que se ha convertido en un fenómeno presente en cada aspecto

¹ Paulo Freire; Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. Sao Paulo: Paz e Terra. 2004.

de la vida, como el acceso a la educación, a la salud, al crédito y a los servicios públicos, y por eso se la reconoce como una de las zonas más rezagadas del planeta en términos estadísticos.

La exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas. Ha sido siempre la situación que ha afectado a grandes mayorías. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes constitucionales, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía, y lo mismo ha ocurrido en relación con otros bienes y servicios básicos.

Uno de los resultados más perversos de esta situación es la exclusión educativa. La deserción y la repetición generalizadas en los estratos más vulnerables y la desigualdad de oportunidades educativas determinan la necesidad de acciones sostenidas de alfabetización y de educación para aquellos jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a las aulas o que debieron dejarlas tempranamente.

En esta sección se partirá por señalar los principales rasgos característicos de los participantes en esos programas antes de analizar lo que implica y debiera implicar la alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas en las sociedades latinoamericanas, particularmente como elemento estratégico para enfrentar la exclusión y la pobreza.

I.

Rasgos característicos de la población de jóvenes y adultos potenciales usuarios de programas de alfabetización y educación básica

La población que acude a programas de alfabetización y la mayoría de quienes asisten a programas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) residen en las zonas más pobres de nuestros países. Sus jóvenes y adultos, potenciales usuarios, acusan una precariedad mayor que la de quienes van a programas de educación básica. Entre estos rasgos se pueden destacar:

- **Su carácter de excluidos.** Una característica típica de los adultos y adultas de los países de la región que asisten a estos programas es que no solo son parte de la exclusión social, sino que, en su caso, esta se expresa específicamente por la exclusión fáctica de los medios y mecanismos por medio de los cuales la sociedad crea y comunica el conocimiento. Los jóvenes se sienten excluidos por la experiencia del desempleo, en primer lugar, y a ello añaden la marginación en el acceso a servicios de seguridad en salud y a la educación superior y universitaria. No menos importante es la sensación de sentirse excluidos por su origen étnico o por su condición de pobladores rurales y provincianos.
- **Demandantes políticamente débiles.** Si bien existe una demanda potencialmente grande por educación, aparece siempre la pregunta por el porqué solo un porcentaje realmente bajo tiene acceso a este servicio. Sin duda, las razones económicas explican algo, pero todo parece indicar que a ellas se suman las escasas facilidades en materia de cobertura y flexibilidad. Afectadas sus expectativas y sus aspiraciones, no pueden ver a la educación como aquel elemento transformador de sus actuales condiciones de vida. El mundo de las empleadas del hogar, de los jóvenes que se dedican al comercio ambulatorio, el de los independientes o temporeros en otros empleos, se presenta como un sector políticamente disperso, casi sin interés por contar con una forma de representación propia. Cabe sin embargo reconocer que algunas de las trabajadoras que desempeñan labores domésticas se han organizado a escala nacional desde hace casi cuarenta años y han reivindicado su derecho a una legislación que les haga justicia, así

como a una educación que las asuma como jóvenes, como mujeres, como trabajadoras y como estudiantes. Pero, en general, adolecen de cierta debilidad en el espacio público, en la escena política.

Las iniciativas de la sociedad civil en materia de Educación Bilingüe Intercultural, de alfabetización y de capacitación laboral resultan pedagógicamente significativas, pero políticamente insuficientes.

- **Heterogéneos desigualmente atendidos.** La población juvenil y la adulta son muy heterogéneas en términos de cultura, género, ámbito geográfico-territorial, historia de vida y experiencias previas con el mundo de la educación, tanto en lo que concierne a ellas mismas como en relación con sus propios hijos, hijas o familiares. Lo hecho por el Estado y por otras iniciativas no ha logrado superar el fantasma de la «primaria-secundaria», lo «formal escolarizado-informal no escolarizado», la «vespertina-nocturna» y, en las últimas dos décadas, los programas de sábados y domingos. Es preciso reconocer que una gran cantidad de jóvenes cifran sus expectativas de surgir en cursos cortos de capacitación laboral. Sin embargo, carecen de una certificación más amplia que la simple acreditación laboral.
- **Mujeres adultas y jóvenes más pobres:** el esfuerzo femenino por educarse. Respeto de la participación de la mujer adulta en la educación de jóvenes y adultos, se cuenta con estudios que revelan algunas paradojas y contradicciones. Se observa que cuando las mujeres se encuentran involucradas en procesos de aprendizaje se sostienen en ellos con mayor éxito que los varones. Es el caso, por ejemplo, de la menor presencia de las mujeres en los reportes de desaprobación en las áreas de desarrollo de primaria y secundaria. En primaria, donde el número de mujeres es mayor, las dificultades más frecuentes se presentan en las áreas de matemática y ciencias; pero en la secundaria, con una menor participación en la matrícula, las mujeres tienen un porcentaje mucho menor de desaprobación —y, por tanto, de éxito— que los varones. Otra muestra del esfuerzo femenino por aprobar y sostenerse en el sistema educativo es la participación de las mujeres, en especial las mayores de 20 años, en programas de alfabetización o de la modalidad ocupacional industrial, donde en varios países superan ampliamente la presencia en todos los niveles formativos a los varones: formación básica, actualización y perfeccionamiento.

La «visión renovada de la alfabetización» aprobada en Dakar la asocia con asegurar el acceso a —y el uso significativo de— la lectura y escritura a toda la población —niños, jóvenes y adultos— dentro y fuera del sistema escolar, a través de todos los medios y tecnologías disponibles, y a lo largo de toda la vida

- **Una mayoría con experiencia de fracaso escolar.** La población de la que se ocupa la EPJA presenta muchas experiencias de fracaso escolar. Eso se traduce en bajos niveles de autoestima y autoconfianza que se evidencian en estos sectores cuando de estudiar se trata. Además, quienes se reincorporan al sistema acusan extraedad.

II.

Significado(s) que ha adquirido la alfabetización y la educación con personas jóvenes y adultas

“ LA ALFABETIZACIÓN ES MÁS QUE LA LECTURA Y LA ESCRITURA. Dice relación a la manera en que nos comunicamos en la sociedad. Describe las prácticas sociales y las relaciones, con el conocimiento, el lenguaje y la cultura. La alfabetización contribuye a la libertad y a la equidad; es parte de todo proyecto social que apunta a una sociedad más equitativa y justa. Está abierta a los sistemas democráticos de gobierno que requieren canales de comunicación abiertos y adecuados; en el mundo actual, ninguna sociedad puede funcionar sin la dimensión comunicativa escrita —el texto en el papel, en la pantalla del ordenador, en la televisión— aparejada con imágenes e íconos de todos los tipos. La alfabetización es una parte ineludible de la vida en el mundo actual.»

UNESCO, febrero de 2003.

“ LA EDUCACIÓN DE ADULTOS ES EL CONJUNTO DE PROCESOS DE APRENDIZAJES, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad.»

Declaración de Hamburgo, 1997, V Conferencia Internacional de Educación de Adultos-CONFINTEA V.

1. LA NATURALEZA VARIABLE DEL CONCEPTO DE ALFABETIZACIÓN

La alfabetización se ha definido e interpretado de múltiples maneras, que han evolucionado con el correr del tiempo bajo la influencia de los trabajos de investigación y las prioridades en materia de políticas en los ámbitos nacional e internacional.

Hasta mediados de la década de 1960 era concebida como un conjunto de destrezas técnicas que comprendía la lectura, la escritura y la aritmética esencial; con esta concepción, la alfabetización se reducía a impulsar la adquisición de esas destrezas básicas al margen de sus contenidos y modos de impartirla. Ello llevó a la instauración de campañas masivas que tuvieron por objeto «erradicar el analfabetismo en pocos años».²

Braslavsky ofrece insumos importantes cuando, para definir mejor la alfabetización, analiza el término, igualmente relativo, que se le opone: analfabetismo. Dice esta autora:

Los términos asimétricos de «letrado/iletrado» (o alfabetizado/analfabeto), que datan de la segunda mitad del siglo XVI, se anticipan en varios siglos al término «literacy» (alfabetización) aparecido en el léxico inglés casi al final del siglo XIX. En la Edad Media, ser letrado significaba saber leer, mínimamente, latín. No comprendía la escritura, que entonces era una técnica compleja y ardua reservada a los «copistas». Téngase en cuenta que esa técnica, que incluía el procesamiento del pergamino y las plumas, requería instrumentos especiales y esfuerzos corporales. A partir de los cambios tecnológicos que produjo el uso del papel y de los renovados instrumentos de escritura y sus consiguientes cambios, pero sobre todo gracias a la introducción de la lengua vernácula por la Reforma, se consideraba letrada a una persona que podía leer —o mejor dicho descifrar— la lengua nativa. Se reconoce que el término moderno «alfabetizado» o «letrado» («literate» en inglés) connota un nivel bajo del conocimiento y uso de la lectura y la escritura. Cuando se hace referencia a los que ponen en juego las habilidades superiores que intervienen en la lectura —por ejemplo, para leer a los grandes autores de la literatura—, se agrega modificadores como «alfabetizados avanzados» o «altamente alfabetizados» (Braslavsky, 2003).

En la década de 1970 se vinculó la alfabetización al desarrollo socioeconómico, lo que dio origen al concepto de «analfabetismo funcional» asociado a mejorar la productividad. En la sociedad postindustrial, muchos de los que estaban alfabetizados se transformaron en analfabetos funcionales. Si se considera más profundamente esta cuestión, dice Ryan, «nos damos cuenta de que todos somos analfabetos de una u otra manera»: podemos leer la página de un libro pero no podemos comprender una página con estadísticas; podemos leer un mapa pero no comprender el diagrama de un circuito de electricidad. «La dicotomía alfabetizado versus analfabeto no es suficiente para manejarnos con los niveles de habilidades que van desde cero hasta Shakespeare» (Ryan, 1995).

² El término «erradicar» es muy mal término. Con él se asocia al analfabetismo con las plagas agropecuarias y con los males endémicos de la salud.

Nuevas definiciones de la alfabetización funcional la asocian a la reconceptualización del trabajo productivo, recuperando el valor educativo, cultural y organizativo del trabajo mismo. Serían las exigencias y el contenido de la vida del trabajo las que dan sentido al trabajo alfabetizador y determinan su funcionalidad. No se trata de ofrecer destrezas laborales, ni de hacer capacitación semiprofesional o artesanal. Se trata de vincular la acción alfabetizadora al proceso de trabajo como un todo.

Paulo Freire contribuyó con una visión renovada y ampliada de la alfabetización, al poner de relieve su dimensión política y al asociarla con un proceso a través del cual los analfabetos toman conciencia de su situación personal y aprenden a crear o utilizar los medios para mejorarla. Para Freire, aprender a leer, a contar, a escribir, está asociado a etapas que permiten el acceso a los derechos políticos, económicos y culturales, afectando o modificando la forma en que el poder está repartido en la sociedad.³ La influencia de Freire rebasó con largueza los límites latinoamericanos.⁴

Emilia Ferreiro, a su vez, ha contribuido con investigaciones y estudios sobre una alfabetización inicial de niños como principal solución de fondo del problema de la alfabetización remedial de adolescentes y adultos. Nos proporciona elementos sustantivos sobre la naturaleza del objeto de conocimiento involucrado en el aprendizaje alfabetizador; la distinción que hace entre sistema de codificación y sistema de representación supone consecuencias en la concepción y acción alfabetizadora. Así, cuando se concibe la escritura como simple transcripción de lo sonoro a un código visual, el lenguaje es reducido a una serie de sonidos y los programas de preparación para la lectura y la escritura se centran en discriminar las formas audiovisuales y auditivas «sin cuestionarse jamás sobre su naturaleza».⁵

La Declaración de Educación para Todos de Jomtien introduce el concepto de «necesidades especiales de aprendizaje», en el que la alfabetización se concibe como par de un continuo que abarca la educación formal y no formal de niños, jóvenes y adultos. Los cuatro pilares propuestos⁶ por la Comisión Internacional de la Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors, están directamente vinculados al concepto de «aprendizaje a lo largo de toda la vida» y a la contribución fundamental de la alfabetización para lograrlo.

³ Paulo Freire afirmaba: «Una visión de la alfabetización que va más allá del ba, be, bi, bo, bu. Porque implica una comprensión crítica de la realidad social, política y económica en la que está el alfabetizado [...] la alfabetización es más, mucho más que leer y escribir. Es la habilidad de leer el mundo, es la habilidad de continuar aprendiendo y es la llave de la puerta del conocimiento».

⁴ La figura y la obra de Freire recibieron el homenaje póstumo mundial en un acto especial de CONFITEA V (Hamburgo, julio de 1997), en el que participaron representantes de todos los continentes que valoraron y agradecieron sus acciones y las repercusiones de su obra en sus países.

⁵ Ferreiro (1989) señala que el sentido de la alfabetización será otro si se concibe el aprendizaje de la lengua escrita como la comprensión de la construcción de un sistema de representación: «La consecuencia última de esta dicotomía se expresa en términos aún más dramáticos: si la escritura se concibe como un código de transcripción, su aprendizaje se concibe como la adquisición de una técnica; si la escritura se concibe como un sistema de representación, su aprendizaje se convierte en la apropiación de un nuevo objeto de conocimiento, o sea, en un aprendizaje conceptual».

⁶ Aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

Posteriormente, una serie de pronunciamientos internacionales como la Declaración de Hamburgo ya citada, el Marco de Acción de Dakar (2000) y la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2002), identificaron la naturaleza cambiante de la alfabetización. Al articular su concepto pluralista con los de ciudadanía, identidad cultural, desarrollo socioeconómico, derechos humanos y equidad, demandaron que en la creación de entornos alfabetizadores estos guarden consonancia con los contextos y estén centrados en los educandos.

La «visión renovada de la alfabetización» aprobada en Dakar la asocia con asegurar el acceso a —y el uso significativo de— la lectura y escritura a toda la población —niños, jóvenes y adultos— dentro y fuera del sistema escolar, a través de todos los medios y tecnologías disponibles, y a lo largo de toda la vida; allí se demandaba la necesidad de encarar el aprendizaje, la promoción y el uso de la lectura y la escritura entre niños, jóvenes y adultos, no como metas, políticas y programas separados, sino integrados en un solo marco de política: «Alfabetización para Todos». La alfabetización se entendía no de manera aislada sino como componente esencial e integral de la educación básica de toda persona o «Educación para Todos».⁷

En suma, la comunidad internacional ha dejado de percibir a la alfabetización como una destreza aislada y ha empezado a verla como una práctica social que contribuye a un propósito más amplio e integral: la educación permanente o durante toda la vida. La ha dejado de percibir, asimismo, como aprendizaje terminal o como una etapa de aprendizaje, pues la alfabetización es una etapa de inicio y parte de un proceso de aprendizaje mayor con diferentes instantes y niveles.

La pluralidad de la alfabetización está asociada a las distintas maneras de utilizarla y a la multiplicidad de factores asociados con ella dentro de una comunidad o grupo social y a lo largo de la vida del individuo. Por ello, más que privilegiar el conjunto de competencias técnicas por obtener, hay que priorizar la dimensión social de su adquisición y aplicación.

Importa aquí acudir a los resultados de una reunión de expertos internacionales convocados por la UNESCO (junio de 2003), que propuso una definición funcional —con fines evaluativos— en los términos siguientes:

Alfabetización es la habilidad para identificar, entender, interpretar, crear, comunicar y calcular, mediante el uso de materiales escritos e impresos relacionados con los distintos contextos. La alfabetización representa un continuo de aprendizaje que le permite al individuo cumplir sus metas, desarrollar su potencial y conocimientos y participar activamente en actividades comunitarias y sociales.⁸

⁷ En carta con fecha 8 de septiembre de 2007 y dirigida a la UNESCO, los miembros del Grupo Latinoamericano de Especialistas en Alfabetización y Cultura Escrita (GLEACE) adscrito al CREFAL y los del CEAAL denuncian que la «visión renovada de la alfabetización» adoptada en Dakar «[...] no es la que viene plasmándose y ha sido aparentemente abandonada por UNESCO» en la Década de Naciones Unidas para la Alfabetización, pues se la está entendiendo nuevamente de manera restringida, como alfabetización elemental de jóvenes y adultos, al margen del sistema escolar.

⁸ Fuente: «La pluralidad de la alfabetización, sus implicaciones en políticas y programas». Sector Educación de la UNESCO. Documento de orientación. París: UNESCO, 2004.

a. Alfabetización, oralidad y Educación Intercultural Bilingüe

La pluralidad de la alfabetización implica que en toda sociedad hay una sociedad dominante y otra subordinada. La forma dominante se transmite a través de instituciones como las escuelas, con frecuencia en detrimento de otras formas basadas en la experiencia histórica y en realidades contextuales.

Así, la concepción tradicional que definía a las poblaciones analfabetas en función de la ausencia de escritura se contrapone con la vigencia e influencia de las prácticas orales en la región

En sociedades donde coexisten la oralidad que perdura como experiencia cultural inicial y una «oralidad secundaria» alentada por el radio, el cine, la televisión, el video y el computador, no es posible limitar la alfabetización a la escritura alfabética. Sin embargo, esta cultura alfabética es la que sigue siendo insustituible para acceder a los códigos de la modernidad, incluida la comunicación electrónica.

Barbero nos recuerda la importancia del medio escrito y algunos hechos en la abundante historia de la alfabetización.⁹ Nos recuerda, asimismo, que no es posible anclar la modernidad en el libro, cuando en América Latina la dinámica de las transformaciones que calan en la cultura cotidiana de las mayorías «[...] proviene mayoritariamente de la desterritorialización y las hibridaciones culturales que propician y agencian los medios masivos».¹⁰

El paso del mundo de la oralidad al de la escritura no implica solamente la adquisición de un conjunto de signos para representar gráficamente la lengua hablada, sino, además, el aprendizaje formal de signos (letras) y de un conjunto de sistemas tales como el ortográfico y el sintáctico, ya que no se escribe como se habla.

Son múltiples los casos en América Latina de culturas ágrafas que demandan ser letradas para poder conservar mejor las lenguas propias y así facilitar su presentación a las demás culturas. La alfabetización en poblaciones indígenas tiene en muchos pueblos originarios el problema de la falta de grafías y de la pertenencia a sociedades de tipo oral. En la Educación Intercultural Bilingüe los factores centrales que deben ser considerados son la lengua y la cultura, cuyo tratamiento requiere tomar en cuenta una serie de condicionantes sociopolíticos y otros de orden práctico.¹¹

La ampliación del concepto de alfabetización servirá también para volver a introducir en la educación básica los saberes tradicionales, así como las lenguas indígenas, en las que la oralidad es predominante. Recurrir a los más ancianos en culturas ancestrales significará

⁹ Los anarquistas andaluces del siglo XIX compraban el periódico aun sin saber leerlo, para juntarse con otros correccionistas y buscar alguno que se los leyera. En Cuba, en las primeras décadas del siglo XX, obreros y obreras de las fábricas de tabaco se las ingeniaban para escuchar, mientras torcían las hojas de tabaco, la lectura de relatos «políticamente edificantes y folletinescos».

¹⁰ Artículo de Jesús Martín Barbero en el suplemento dominical de El Espectador. Bogotá, Colombia, mayo de 1994 (véase Rivero 1994, 1995).

¹¹ La experiencia acumulada señala la dificultad de la enseñanza del castellano como segunda lengua y la reticencia de adultos indígenas a que sus hijos sean alfabetizados en su lengua materna.

en la mayoría de casos la posibilidad de rescatar y hasta escribir la sabiduría ancestral indígena. Ayudará también para introducir las innovaciones contemporáneas en los modos y medios de comunicación.

La oralidad influye en otros escenarios que deben tomarse en cuenta. En los hogares tiene directa relación con las posibilidades de una mejor alfabetización de los hijos. Braslavsky señala que hay autores como Kleisman que, anticipando sus hipótesis sobre la alfabetización de adultos y sobre la oralidad alfabetizada, destacan el mérito de algunas investigaciones que han demostrado la diferencia que existe entre los niños que en su primera edad han sido socializados solamente mediante el lenguaje oral, cuando los padres tienen un bajo nivel de escolaridad y los que, por el contrario, tuvieron la oportunidad de interactuar con el lenguaje escrito gracias a la mediación de los padres, fueran estos universitarios, maestros o intelectuales en general. Los estudios de alfabetización temprana realizados a partir de la década de 1950 en hogares letrados y los que se extendieron en medios muy diversos a partir del decenio de 1990, demuestran la importancia y la variabilidad del proceso de alfabetización fuera de la escuela. Son investigaciones que han sugerido cambios en los criterios sobre el cuándo y el cómo de la iniciación en la lectura y la escritura (Braslavsky, 2003).

b. Alfabetización latinoamericana y CONFINTEA V

En la Conferencia Regional de Brasilia, preparatoria a CONFINTEA V, se vincula a la alfabetización con «el acceso a los códigos de la modernidad», y se propone: «Revisar el concepto de ‘alfabetización’ como una acción discontinua y limitada en el tiempo, así como su contenido, promoviendo una concepción más amplia de acciones que se insertan en los procesos de educación básica continua durante toda la vida».

Otros enfatizan la importancia de identificar a la alfabetización como una necesidad básica de aprendizaje (NEBA) fundamental y habilitadora para satisfacer otras necesidades. Sin embargo, precisan que las NEBA van mucho más allá que la alfabetización, pues incluyen conocimientos, información, habilidades, valores y actitudes necesarias para la toma de conciencia y el desarrollo personal, familiar, comunitario y ciudadano en el sentido amplio (Torres, 2002, citada en CEAAL/IPADE, 2005).

En la estrategia regional de seguimiento a los acuerdos de CONFINTEA V de Hamburgo, una de las siete áreas definidas como prioritarias para Latinoamérica fue la de «Alfabetización: Acceso a la cultura escrita, a la educación y a la información». Judith Kalman, en su calidad de especialista que tuvo a cargo la coordinación técnica de esta área, señala que la reciente discusión en torno a la alfabetización es indicativa de que hay que abandonar una visión mecanicista del aprendizaje de la lectura y escritura, que asumía únicamente, en un proceso lineal, la apropiación del código, el trazo de las letras, su correspondencia sonora, para después, por medio de la apropiación de oraciones controladas, usar la lengua escrita.

La posición actual, sin negar las letras ni los sonidos, plantea el problema de la alfabetización como un proceso sociocultural más complejo con multiplicidad de formas, usos y significados y con inserción o aplicación en distintos contextos sociales. En este proceso se considera la diversificación de usos y formas y de entendimientos en relación con el arraigo de la vida comunicativa de las personas. Por medio de este, el aprendizaje de la lectura y de la escritura se vincula con la vida diaria, y su uso constituye una forma de participar en el mundo:

Ser un lector y escritor competente implica poder participar en situaciones sociales donde el empleo de la lengua escrita tiene un peso fundamental; significa leer y escribir para relacionarse con otros, para aprender, para conocer y para expresarse. Por ello ya no se puede hablar de la alfabetización y de la postalfabetización como un proceso lineal, como si se aprendieran primero las letras y después cómo usarlas. Ahora sabemos que la lengua escrita es un conjunto de prácticas contextualizadas que varían de forma, significado, uso y propósito de acuerdo a las situaciones específicas (Kalman, 1998).

c. De la alfabetización al «letramento»

En América Latina, particularmente en el Brasil, la noción de «letramento» sustituye a la noción clásica de alfabetización. Este concepto engloba no solo las prácticas de lectoescritura sino, además, todas las esferas de la cognición humana, desde estrategias lógicas de estructuración del pensamiento, la representación psicomotora y la identidad socioafectiva.

Han sido importantes las contribuciones de los NLS (New Literacy Studies) desarrollados en las últimas dos décadas.¹² Habría que añadir, entre otros, los nombres de A. B. Kleiman (1995, 2001), Nelly Stromquist (2001) y el de Judith Kalman (2000).

Para Kalman, letramento puede traducirse generalmente como «alfabetización y cultura escrita», aunque en contextos determinados puede adquirir otros significados. María Clara Di Pierro, a su vez, distingue *alfabetización* —proceso de dominio de la técnica y la mecánica del sistema alfabético— de *letramento*, que viene a ser el proceso complementario de su decodificación y uso práctico incluyendo la comprensión amplia de su uso social, la formación de hábitos de lectura y de escritura como estrategia cognitiva, y el conocimiento de distintos géneros de escritura (Pierro, 2004). Kleiman entiende el letramento como el conjunto de prácticas sociales que usan la escritura, en contextos específicos para objetivos específicos, como sistema simbólico y como tecnología.

Ayuda a la comprensión del nuevo término la propuesta de análisis de Soares (1998), que distingue básicamente dos dimensiones de la escritura: la individual y la social. La dimensión individual está referida a las capacidades relacionadas con la lectura y la escritura, a establecer relaciones entre ideas, reconocer el lenguaje figurado, combinar información textual y aplicarlas a una amplia gama de textos. La dimensión social de *letramento* se refiere a las prácticas sociales que envuelven la escritura y la lectura en contextos determinados:

¹² Lemos (2006) menciona a Street, 1984; Heath, 1989; Kleiman, 1995; Barton y Hamilton, 2000; y Gee, 2000.

Lo que está en juego, en ese ámbito, son los objetivos prácticos de quien utiliza la lectura y la escritura, las interacciones que se establecen entre los participantes de la situación discursiva, las demandas de los contextos sociales y las representaciones, así como los valores asociados a la lectura y escritura que determinado grupo cultural asume y disemina (Massagao, 2003).

Hay críticos que objetan el uso brasileño y regional de este término, originado fundamentalmente por adecuarse al *literacy* de un inglés predominante.

2. EL ALFABETISMO Y ANALFABETISMO FUNCIONAL: RESULTADOS DE UNA INVESTIGACIÓN REGIONAL

La preocupación por el analfabetismo funcional se ha hecho patente en América Latina en la última década. Hay varias recomendaciones de reuniones ministeriales donde se lo plantea como problema. En la Declaración Presidencial de la Cumbre de las Américas II (Santiago de Chile, 1995), el problema del analfabetismo fue reducido al funcional. Más allá de la plena vigencia señalada del analfabetismo absoluto que contradice el optimismo de los mandatarios, la ausencia de estudios sobre las características del denominado «funcional» dificulta su abordaje.

La UNESCO desarrolló durante los años 1996 y 1997, en siete países de la región, una primera investigación regional sobre alfabetismo funcional. El objetivo de la pesquisa fue dimensionar y analizar este fenómeno por medio de abordajes cuantitativos y cualitativos, estableciendo con bases empíricas un perfil de población en cuanto a sus habilidades de lectura y relacionando esas habilidades con ciertas competencias sociales y profesionales supuestamente requeridas en los centros urbanos donde fue aplicada.¹³ La investigación asoció sus instrumentos con los campos de la economía, la producción y la vida cotidiana, y se propuso entregar aportes en cuanto a niveles de escolaridad para alcanzar los dominios que posibiliten una real alfabetización.

La investigación se desarrolló en el marco de la REDALF¹⁴ y estuvo coordinada por la investigadora Isabel Infante (2000). Abarcó los siguientes siete países: Argentina, Brasil (estado de Sao Paulo), Colombia, Chile, México, Paraguay y Venezuela. Las muestras seleccionadas, en

¹³ El estudio consideró competencias que normalmente se exigen sobre todo para trabajos manuales y de supervisión-control; también se tomaron en cuenta las demandadas a trabajadores administrativos y técnicos subordinados; asimismo, las que se podrían requerir en una inserción activa en organizaciones sociales. La capacidad requerida para estos trabajadores es, fundamentalmente, de tipo actitudinal y no cognitivo; las habilidades requeridas son manuales y mecánicas, sentido de responsabilidad y capacidad para trabajar aisladamente y a ritmos intensos. Se dio particular importancia a la competencia comunicativa, que indica liderazgo, que incluye la capacidad de persuasión, de aconsejar y de formar grupos.

¹⁴ Red Regional de Educación de Jóvenes y Adultos y de Alfabetización creada en 1985 en el marco del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe.

número no inferior de mil personas, fueron representativas de la población adulta entre 15 y 54 años de zonas urbanas (en el Paraguay se limitó al grupo etario de 15 a 34 años).¹⁵

Los resultados señalan que aunque los ítems del test eran considerados relativamente «fáciles»,¹⁶ solo un porcentaje fluctuante —entre el 39% (caso de México) y el 72,3% (caso de la Argentina)— de la población encuestada logró contestar correctamente los ítems requeridos.¹⁷

En tales resultados las variables más asociadas a los niveles de alfabetismo fueron la escolaridad y la ubicación en el trabajo.¹⁸

La escolaridad discrimina fuertemente entre los niveles y afecta significativamente en todos los dominios. En los siete países, los que han cursado seis o siete años de escolaridad todavía se ubican, en un 50% o más, en el primer y segundo nivel.

Es decir, para situarse en el tercer nivel —con algún dominio del alfabetismo— se debería haber cursado alrededor de ocho años y —en algunos países de la muestra—, aun más. Analizado el cuarto nivel de competencias en todos los dominios, correspondiente a una inserción alta en el trabajo, en la mayoría de los países las personas deben haber cursado once, doce o más años de escolaridad.

Tratándose de medir competencias reales, Infante señala:

Esto demuestra la diferencia de los aprendizajes retenidos actualmente y, probablemente, la diferencia en la calidad de aprendizajes [...] la referencia a la escolaridad se debe entender más bien como los aprendizajes retenidos con una escolaridad determinada, después de una cantidad de años sin estudiar y en tales condiciones de trabajo y de vida diaria que le significan a la persona tal o cual uso de lectura, escritura y matemáticas.

Uno de los resultados más importantes de la investigación ha sido el descubrimiento de que efectivamente en la población adulta de estos países se pueden distinguir niveles estadísticamente diferentes en cuanto a habilidades en los dominios de la prosa, documentos y matemáticas. Esto es proyectado a toda la población adulta. De ahí que la clásica diferenciación estadística entre personas alfabetizadas y analfabetas no es suficiente. De

¹⁵ Un antecedente de esta investigación fue la experiencia piloto desarrollada entre 1990 y 1992 en la Argentina, El Salvador, Chile y el Perú. Esta experiencia, junto con facilitar la construcción metodológica e instrumentos para la investigación regional, llegó a conclusiones importantes. Una de ellas era que el punto de inflexión para una retención efectiva de los conocimientos escolares se encontraba en el quinto grado de educación primaria.

¹⁶ Los instrumentos consideraban un test preliminar compuesto de siete ítems (dos de prosa, dos documentos y tres de matemáticas) que servían de filtro para pasar al test principal. A los que contestaban correctamente cinco de los siete ítems se les entregaba el test principal.

¹⁷ En San Pablo, Brasil, el 67% de la muestra pudo contestar correctamente los ítems requeridos; en Chile, el 70%; en Colombia, el 55%; en Venezuela, el 43%; y en el Paraguay, el 49,7%.

¹⁸ En su informe preliminar sobre la investigación, Infante señala como posibles explicaciones de estos pobres resultados: quienes contestaban no tenían familiaridad con pruebas escritas o hacía mucho tiempo no se sometían a una de ellas; debían seguir instrucciones, y «quizás es la primera de las habilidades exigidas»; para muchos los formatos pueden haber sido nuevos; se tiene probablemente miedo al comenzar a responder a una prueba de esta naturaleza.

acuerdo con la investigación, todos tenemos algún grado de alfabetismo, menor o mayor, según escolaridad y calidad de los aprendizajes y según los usos de las habilidades, especialmente en el trabajo.

Con la investigación también quedó demostrado que en varios países las competencias están subvaloradas, pues hay personas con alto nivel de competencias que se encuentran en trabajos que no las requieren.

No es posible, entonces, seguir refiriéndose genéricamente a un analfabetismo y a una alfabetización. Son múltiples los niveles de alfabetización y de analfabetismo vigentes.

3. LA EDUCACIÓN BÁSICA DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

El concepto de educación básica no se construye por referencia a una edad cronológica, sino con respecto a objetos culturales y al proceso de desarrollo cultural y económico de una población. Es por ejemplo clave que los ciudadanos dominen la expresión oral y la escrita; la edad en que se puede intervenir para utilizarlas bien en el cumplimiento de metas o en la consecución de tal competencia no interviene como factor que defina y pondere el valor de ellas.

El riesgo de la escolarización y hasta infantilización de la educación básica de los jóvenes y adultos es acentuado. La homogeneización del mercado de la educación básica y su tratamiento pedagógico sin hacer distinciones entre sus destinatarios fortalece ese riesgo.

El paradigma «aprendizaje a lo largo de toda la vida» promovido en Jomtien presenta un cuadro estimulante a la educación con personas jóvenes y adultas (EPJA), modalidad que asumió la educación no formal, la educación popular y una educación continua que va más allá de los marcos escolares de la educación. Las ideas de «necesidades básicas», como punto de partida fundamental, y de «necesidades básicas de aprendizaje», derivado educativo esencial de esas necesidades básicas, han sido particularmente consideradas tanto en informes PNUD de Desarrollo Humano como en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990).

La Conferencia de Jomtien demandó la satisfacción de siete necesidades de aprendizaje: (i) sobrevivencia; (ii) desarrollo de las propias capacidades; (iii) vivir y trabajar en dignidad; (iv) participar plenamente en el desarrollo; (v) mejorar la calidad de la vida; (vi) tomar decisiones informadas; y, (vii) continuar aprendiendo.

Según la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la educación básica deberá proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Para este fin, habrá necesidad de aumentar los servicios y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades educacionales y suprimir las discriminaciones en el acceso a las oportunidades de aprendizaje. Los enfoques activos y participativos son especialmente valiosos para asegurar las adquisiciones del conocimiento y para permitir al sujeto alcanzar su máximo potencial.

La buena alfabetización es pilar insustituible de una educación básica en la EPJA. La sola alfabetización no sustituye ni puede reemplazar la educación básica.

Una premisa importante es que la educación de adultos engloba todas las acciones formales y no formales que tienen como destinatario a un individuo que concurse o realice alguna acción educativa a *posteriori* de la edad obligatoria para tal acción.

La educación básica en el caso de la EPJA está estrechamente asociada a la educación ciudadana, a la educación en y para la ciudadanía. Esto tiene relación con privilegiar una educación que posibilite estar informados, tomar conciencia de los derechos y deberes básicos como ciudadanos. Tiene también vinculación con el conocimiento de estrategias para enfrentar exitosamente las demandas de necesidades básicas, para asumir mejor sus oficios o empleos, para cuidar de su salud y la de su familia y proteger el medio ambiente que le rodea. Lo anterior demandará utilizar bien la lectura y escritura para enfrentar los problemas cotidianos y para seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

Además del factor ciudadanía será importante apostar por que la educación básica permita agregar valor a las capacidades instrumentales de jóvenes y adultos (científico-tecnológicas, productivas, organizativas) procurando incrementar la productividad y la eficiencia del sistema económico y social.

III.

El analfabetismo y los programas y campañas de alfabetización en América Latina

El carácter estructural del analfabetismo no es tomado en cuenta cuando se trata de enfrentarlo solo con estrategias educativas: Las cifras persistentes y la repetición de errores de concepción estratégica hacen que sean mucho mayores los fracasos que los éxitos en esta materia. Vale la pena reflexionar sobre estos porqués y también sobre las potenciales salidas exitosas.

1. EL ANALFABETISMO EN CIFRAS

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa. El problema del analfabetismo se plantea en términos de desigualdades: la desigualdad en el acceso al saber está unida a la desigualdad en el acceso al bienestar. Hay estrecha coincidencia entre mapas donde se ubican las poblaciones más pobres y los que corresponden a la población analfabeta y sin instrucción suficiente.

El analfabetismo golpea la dignidad de las personas e impacta sobre la inserción y los rendimientos laborales, sobre los índices de morbilidad y mortalidad infantil, la higiene y prevención de enfermedades, entre otros. Representa una de las deudas más serias, pues en la capacidad de leer y escribir está en juego el ejercicio de la propia ciudadanía de los analfabetos. La deuda es mayor en América Latina comparada con otras regiones, si se considera que la población analfabeta coexiste con grupos y sectores sociales que logran obtener posgrados y se desenvuelven en sociedades que están en condiciones de desarrollar una oferta educativa acorde con las necesidades de los sectores sociales con mayor capacidad de demanda.

En 1965 el entonces Director General de la UNESCO, cuando se instituyó el 8 de septiembre como Día Internacional de la Alfabetización, se refirió así a la necesidad de asumir ese compromiso:

Saber es poder: Todo aquí da testimonio del prodigioso progreso realizado gracias al desarrollo de la ciencia y de la técnica. Y sin embargo en el conjunto del mundo cuatro de cada diez seres humanos viven al margen de este progreso, incapaces, por falta de un mínimo de conocimientos elementales, de entender su mecanismo y de captar su sentido, de participar activamente del mismo y de aprovecharse conscientemente de él.

A la fecha, la concreción de este objetivo sigue pendiente. A pesar de las iniciativas que se están desarrollando en la actualidad y de la proclamación del periodo 2003-2012 como el «Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización: La Educación para Todos», los datos todavía muestran un panorama desolador: casi 780 millones de adultos carecen de capacidades mínimas de lectura, escritura y cálculo; hay diferencias sustantivas por género —las mujeres ocupan dos tercios de este total— y bajas tasas de alfabetización en regiones como Asia Meridional y Occidental (59%), África subsahariana (61%), los Estados Árabes (66%) y el Caribe (70%).¹⁹

El 10,3% de los adultos en América Latina no sabe leer ni escribir. Si bien solo se cuenta con información de tasas de analfabetismo tradicionales, estos números implican que 34,8 millones de personas de 15 o más años se autodefinen como analfabetos, de los cuales 3,2 millones tienen entre 15 y 24 años. Si esta información se vincula con los 87,9 millones de personas de 15 y más años que no tienen una educación primaria completa, la magnitud del desafío resulta insoslayable.²⁰ De acuerdo con proyecciones de la UNESCO, han iniciado el siglo XXI con tasas superiores al 10% de analfabetismo los siguientes países: Jamaica (13,6%), el Brasil (14,6%), Bolivia (14,4%), República Dominicana (16%), Honduras (24,4%), El Salvador (25,9%), Nicaragua (32,8%), Guatemala (42,1%) y Haití (50,6%).

El señalado valor promedio de la región resulta de la existencia de situaciones muy diversas. En Honduras, El Salvador y Nicaragua, la tasa duplica el promedio regional; en Guatemala es tres veces mayor, y en Haití abarca a la mitad de la población.

Los casos del Brasil y México son singulares. La información disponible muestra que el mayor desafío derivado del déficit educativo acumulado en la población entre 15 y 39 años se concentra en ambos países; tanto por su mayor volumen poblacional como, en el caso de México, por el hecho de tener un número de personas de 15 o más años sin educación primaria completa en una proporción mayor que la región. Brasil sigue presentando el mayor número de analfabetos en la región.

El 32% de los adultos latinoamericanos apenas logró completar el nivel primario y el 40% no logró completar ese nivel. Si bien la mayoría de ellos están alfabetizados, se trata de un porcentaje muy importante de población que cuenta con muy pocos recursos para integrarse socialmente y, por lo mismo, se encuentra en riesgo de exclusión y marginalidad.

En este panorama destacan trayectorias educativas interrumpidas, niveles de educación bajos con referencia a las exigencias de sociedades que demandan cada vez más competitividad.

¹⁹ El Día Internacional de la Alfabetización se celebró el año 2007 bajo el lema «La capacidad para leer y escribir, clave para una buena salud y bienestar». Se intentó enfatizar así la importancia de la alfabetización como elemento esencial no solo para la participación y el desarrollo en el plano social, político y económico, sino también para la mejora de las condiciones de salud.

²⁰ Datos tomados de UNESCO (2007).

Según un estudio de UNESCO/OEI, los niveles de instrucción de la población adulta tienen características tan diferenciadas que demandan agrupar cuatro grupos de países:²¹

- Argentina y Chile presentan un perfil educativo más alto y una más equitativa distribución de la escolarización. Alcanzan un promedio de 9,6 años de escolarización de la población adulta. Una cuarta parte de su población tiene bajo nivel educativo —hasta primario completo—, mientras que más del 40% cuenta con estudios secundarios completos.
- Costa Rica, México y el Uruguay integran un segundo grupo de países. En ellos el promedio de años de escolarización de la población adulta mayor de 25 años es de 7 años, y alcanza 8,1 en las áreas urbanas y 4,1 en las rurales. El 20% tiene estudios secundarios completos y un 35% no llegó a completar la primaria.
- Bolivia y el Paraguay integran un tercer grupo. También alcanzan 7 años de promedio en todo el país, 8,8 en las áreas urbanas y 4,3 en ámbitos rurales. Sin embargo, la distribución de la escolarización es menos equitativa que en el segundo grupo de países, pues es mayor la presencia de población con bajo nivel educativo y son mayores los coeficientes de desigualdad educativa.
- El cuarto grupo de países, integrado por el Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, es el que presenta el más bajo perfil educativo de los adultos: el promedio de escolarización de la población adulta es de 5,8 años (6,5 en áreas urbanas y solo 2,7 en las rurales).

Situaciones merecedoras de análisis

Respecto de los datos sobre analfabetismo y alfabetización en la región latinoamericana, existen varias situaciones que merecen particular análisis:

- Los datos de los países de la región en materia de analfabetismo solo corresponden al analfabetismo absoluto. Son tomados de los censos nacionales de los países, en los que basta que una persona responda que sabe leer y escribir para inscribirla como alfabetizada. Además, no se sabe qué calidad de alfabetización es la registrada ni el nivel de habilidades de lectoescritura. Por ello, las expresiones de analfabetismo pueden ser más significativas y preocupantes aun que las señaladas en los datos estadísticos oficiales.
- El analfabetismo *funcional* no está cuantificado ni es asumido en las estadísticas oficiales nacionales. Este tipo de analfabetismo es más preocupante en países con mayores tasas de analfabetismo absoluto e incluso en aquellos que registran tasas altas de escolarización (Así, en la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay el porcentaje de adultos con escolaridad básica incompleta bordea el 40%.)

²¹ Estudio en doce países latinoamericanos aplicando coeficiente Gini de los años de escolarización alcanzados, presentado en IPEE/UNESCO-OEI (2006).

- Se verifica un proceso de expansión de la educación básica que crece a un ritmo sostenido desde la población de más edad hasta las personas de 45 años. Este ritmo se desacelera entre la población que tiene entre 25 y 44 años. Es probable que ese detenimiento de la expansión esté vinculado a que la educación primaria completa, hasta hace algunas décadas, era obligatoria en casi todos los países. Entre los jóvenes de 18 a 24 años, el porcentaje de los que completaron su primaria vuelve a aumentar; en cambio, únicamente el 37% de ese grupo etario cuenta con estudios secundarios completos (IIPE/UNESCO-OEI, 2006).
- En cuanto a las diferencias de género, la expansión intergeneracional de escolarización primaria y secundaria presenta la siguiente tendencia: entre los mayores de 45 años, el porcentaje de varones con estudios completos (primarios o secundarios) es mayor que el de mujeres. La paridad de género se logra en el grupo que tiene entre 35 y 44 años. En cambio, entre los menores de 35 años son las mujeres las que completaron con mayor frecuencia los estudios (IIPE/UNESCO-OEI, 2006).

2. ¿POR QUÉ HAN FRACASADO TANTOS PROGRAMAS Y CAMPAÑAS DE ALFABETIZACIÓN?

Son múltiples las iniciativas de programas y campañas de alfabetización que en América Latina se han desarrollado sin mayor éxito respecto de las expectativas que generaron.

Se puede afirmar que en la reducción de índices de analfabetismo, los resultados de esos programas y de esas campañas no han sido significativos. Si en Europa el gran hecho alfabetizador estuvo ligado a la difusión de la Biblia como principal material de lectura, en América Latina, más que los propios programas alfabetizadores, ha sido la escuela primaria pública el gran medio alfabetizador.

Los casos de Cuba y Nicaragua

Los casos más emblemáticos durante la segunda mitad del siglo XX en la región han sido los procesos desarrollados en Cuba en la década de 1960 y Nicaragua en la de 1980.

En Cuba el proceso alfabetizador culminó exitosamente.

En Nicaragua, veinticinco años después de una relativamente exitosa acción masiva de la Cruzada Nacional de Alfabetización (redujo del 52% al 13% los índices de analfabetismo en el país), se registra un panorama francamente regresivo, al punto que los actuales índices de analfabetismo nacional son similares a los que dieron origen a esa Cruzada. El segundo Gobierno del presidente Ortega ha iniciado otra acción nacional de alfabetización, esta vez denominada «José Martí». Fue evidente que Nicaragua no desarrolló acciones complementarias a la Cruzada: el analfabetismo por desuso se encargó de deteriorar lo alcanzado en ella.

En el caso cubano, si bien la exitosa campaña nacional de alfabetización, con amplia participación juvenil, fue factor importante en el éxito de la educación nacional, no fue el único ni el más importante factor.

Las razones de los logros educativos de Cuba son fundamentalmente los tres siguientes:

- Desarrollo de una campaña masiva y efectiva que ha reducido al 3% el analfabetismo absoluto y elevado los índices de alfabetismo de un 20% a un 97% en el país. Hay que señalar que el método utilizado fue presencial (un alfabetizador cada dos iletrados).
- No limitarse a lo logrado en la alfabetización. Se dieron esfuerzos de movilización colectiva para posibilitar que todas las cubanas y los cubanos lleguen a tener seis y hasta nueve grados de escolaridad. Las denominadas Batallas por el Sexto y Noveno Grado sintetizan este esfuerzo colectivo nacional.
- El tercer y tal vez más importante y decisivo factor fue posibilitar que todos los niños y niñas cubanos tengan derecho y accedan a una educación inicial y a estímulos familiares para su mejor desarrollo. La importancia que se da en Cuba a la atención de la primera infancia como prioridad nacional ha sido y es el factor decisivo para que este país exhiba los mejores rendimientos educativos en las dos evaluaciones comparadas que UNESCO ha realizado en la región a fines de la década de 1990 y en 2007.

Factores que han mermado la posibilidad de éxito de múltiples campañas y programas de alfabetización desarrollados en América Latina

La falsa identificación de retórica política con voluntad política y prejuicios ideológicos en organismos de financiamiento internacional y en instancias de poder burocrático son particularmente relevantes

- **Identificación de «voluntad política» con «exitismo político».** Con frecuencia la convocatoria a campañas de alfabetización se hace como parte de ofertas electorales y de promesas para gobernar pensando en los excluidos. En ellas se omiten los procesos con dificultades para presentar resultados visibles en el corto tiempo y de los mecanismos de vigilancia. Priman premisas falsas como: «Será fácil convocar a analfabetos» o «Cualquiera puede alfabetizar».

Si en Europa el gran hecho alfabetizador estuvo ligado a la difusión de la Biblia como principal material de lectura, en América Latina, más que los propios programas alfabetizadores, ha sido la escuela primaria pública el gran medio alfabetizador.

Las urgencias por presentar «resultados políticos» hacen que muchas veces se confunda el número de inscritos con el de alfabetizados. No existe, además, correspondencia entre la retórica para el lanzamiento de programas y los presupuestos o recursos para su ejecución.

- **Prejuicios institucionales e ideológicos.** A pesar de los avances registrados en el reconocimiento y análisis de estos factores, son esporádicas las iniciativas por enfrentar el analfabetismo como un problema que demanda múltiples actores y soluciones y que no está centrado exclusivamente en las personas adultas; muchas veces ha sido difícil superar un enfoque «alfabetizador» pensado para adultos mayores tratados como niños, olvidando que deben aprender por su propio esfuerzo.

Se tropieza con obstáculos de diversa índole. Uno de estos merece particular atención. Se trata de la clara tendencia observada en núcleos tecnocráticos con poder en administraciones centrales del sector público educativo y en organismos internacionales de financiamiento, por minimizar y hasta ignorar el problema del analfabetismo en las prioridades de acción. Esta actitud se advierte incluso en países con importantes bolsos de analfabetismo absoluto.

Se esgrimen como razones que sustentan estas decisiones la considerable expansión de la cobertura escolar; el hecho de que un porcentaje significativo del volumen total de analfabetos absolutos corresponde a una población mayor de 35 años, con edades que dificultan procesos de aprendizaje; y que el desarrollo de los países debiera asentarse en los sectores más modernos de la sociedad. Sin hacerlo explícito, están aplicando la teoría del «costo-beneficio» demandada por el mercado y sugiriendo que este problema puede resolverse con la sola expansión de la matrícula escolar.

Olvidan quienes asumen estas posiciones varios elementos importantes:

- En primer término, que el problema del analfabetismo es un problema con raíces estructurales e históricas, con relaciones complejas —como son las de tipo étnico-cultural— que demandan un tratamiento cuidadoso. La vigencia y la gravedad del problema se expresa en el hecho de que a pesar de los avances en la expansión educativa operada, el volumen total de analfabetos ha permanecido en los últimos veinte años en una cifra cercana a los 40 millones de personas y que —como efecto de la pobreza y miseria en la región— es posible que, de no mediar una acción decidida e integral que comprenda también la alfabetización de los niños, esta cifra tienda a mantenerse e incluso a crecer.
- Otro elemento clave que debe por eso ser considerado es que el analfabetismo de adultos repercute directamente en la baja escolaridad, el menor rendimiento y en el analfabetismo de niños. Los niños en situación de pobreza requieren de espacios, de climas familiares en los que sean sus propios padres quienes más los estimulen para que asistan a la escuela. No es casual que la mayor persistencia de madres de familia en programas de alfabetización se deba a que buen número de ellas desean alfabetizarse y educarse para poder ayudar a sus hijos en las tareas escolares.

- Un tercer contraargumento tiene relación con la necesidad de visualizar la alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos como una extraordinaria inversión económica y cívica antes que como un problema de escasez de recursos, pues pese a la modernización operada en las sociedades latinoamericanas o en gran parte de ellas, el dominio de la lectoescritura sigue constituyendo un factor indispensable para la supervivencia y la competencia social y ciudadana. El joven y el adulto bien alfabetizados tendrán, como se ha señalado, mayor posibilidad de optar por un puesto de trabajo, de mejorar su calificación como productores, de compartir activamente la solución de problemas sociales y de ejercer su derecho a participar políticamente.
- Finalmente, una importante razón esgrimida por Hallak: a menudo los especialistas y planificadores ignoran que mientras mayor sea la proporción de adultos alfabetizados, más fácil será expandir la educación primaria y viceversa. De ahí que: «[...] en términos puramente económicos, es probablemente menos caro en tiempo y recursos compartir las prioridades entre los programas de educación primaria y de adultos, siempre y cuando atiendan a las mismas familias de la población» (Hallak, 1991).

3. ERRORES FRECUENTES QUE DEBEN DESTERRARSE

No es posible, entonces, reducir el problema del analfabetismo a índices, variables y proyecciones estadísticas, ni considerar su enfrentamiento según criterios estrictamente economicistas o de «eficacia».

Es necesario, en cambio, empezar por reconocer que constituye parte importante de la deuda social interna que nuestras sociedades están en la obligación de considerar y asumir.

Sin embargo, y como ya se ha visto, será necesario también precisar las ideas vigentes sobre analfabetismo y alfabetización y, fundamentalmente, evitar los sucesivos errores de estrategia con que se ha intentado abordar el problema en la región. Así, habrá que desterrar errores frecuentes como los siguientes.

ALFABETIZACIÓN NO ASOCIADA A OTRAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS PARTICIPANTES.

Muchas veces, la principal motivación de los adultos no es la propia alfabetización. Pueden pesar más sus presiones laborales para obtener recursos propios o su afán por apoyar los estudios de sus hijos.

Uno de los motivos que explican el fracaso de las mencionadas campañas es que no se asocia la alfabetización a la formación o capacitación laboral de los participantes, quienes aprenden a leer y escribir independientemente de los requerimientos productivos. Estos participantes descubren que tiene que haber transcurrido un largo periodo (superior a los ocho meses) antes de que sus habilidades de lectura o escritura puedan resultarles útiles para sus actividades productivas.

Hay programas de alfabetización que fracasan por no haber previsto la intervención de oftalmólogos que midan la vista de los adultos. La propia convocatoria a analfabetos puede ser inhibitoria para muchas personas adultas.

LIMITAR EL ÉXITO A UNA METODOLOGÍA CON PASOS SUCESIVOS.

La alfabetización es mucho más compleja que la simple aplicación de un método, por excelente que este sea. No en todos los casos es posible aplicar el mismo método: es mejor preparar a promotores para que se adapten a demandas específicas de la población por alfabetizar y estar abiertos a innovar la propia metodología por la que se ha optado.

ALFABETIZACIÓN SIN POSTALFABETIZACIÓN NI EDUCACIÓN BÁSICA VINCULADAS AL TRABAJO.

Cada vez hay mayores evidencias de que no tiene sentido iniciar procesos limitados solo a la alfabetización; será indispensable ubicarla en una perspectiva de educación permanente.

La experiencia acumulada es indicativa de que tan o más importante que la alfabetización será despertar en los alfabetizandos su interés por seguirse educando y posibilitarles por lo menos sólidos elementos de educación básica.

Será fundamental asociar tanto la alfabetización como la educación básica a los intereses y prácticas laborales de los participantes. Los demandantes de la EPJA pertenecientes al sector urbano-marginal también son demandantes de una alfabetización y de una educación básica funcionales a sus necesidades de calificación como mano de obra formal o para iniciar tareas informales dentro de una economía que les niega cabida. Hay que considerar, además, el notable incremento de la fuerza laboral femenina que, en la práctica, constituye un fondo social con sus diversos trabajos remunerados o domésticos; en el campo, tanto la mujer campesina como la indígena son demandantes de mejores prácticas agrícolas o artesanales; todas ellas asocian la postalfabetización y su educación básica a un mejor desempeño acompañando a sus hijos en sus tareas escolares.

ALFABETIZACIÓN SIN SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN.

La urgencia de abordarlas se expresa en lo establecido por la UNESCO en concordancia con el Plan de Acción Internacional del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización: (i) mejorar la precisión de los indicadores de alfabetización y poner de relieve aquellos que miden su impacto cualitativo; (ii) fomentar un uso más amplio y eficiente de censos y datos sobre la población; (iii) desarrollar métodos más eficientes para evaluar los niveles

de alfabetización de las personas y los resultados de aprendizaje en el nivel de programas; (iv) elaborar y utilizar un marco común que permita evaluar el avance hacia el logro de la alfabetización para todos de aquí al año 2015 y que también sea aceptable al nivel local; (v) crear sistemas de manejo de información que sirvan de respaldo a políticas y programas de alfabetización; y, (vi) estudiar el impacto específico de la alfabetización en la calidad de vida.²²

PRESUPUESTOS INSUFICIENTES.

Los escasos recursos que por lo general se suelen destinar a la concreción de programas de alfabetización sirven como argumento central para señalar la falta de compromisos y de decisiones de la clase política para asumirlos como real prioridad. De los estados se demanda eficiencia técnico-administrativa en sus cuadros directivos, capacidad política para conducir el aparato estatal alentando convenios y poder económico para cumplir las funciones asignadas a la alfabetización y educación básica. Si bien el Estado no es dueño de todos los recursos económicos para la educación, sí es responsable de establecer una política económica y social que asegure el derecho a la educación; tendría que jugar un papel más activo en materia de disponer y obtener recursos para estas tareas esenciales, pudiendo incluso licitar proyectos de alfabetización y educación básica entre aquellos grupos, comunidades u organizaciones involucrados con —o dispuestos a— asumir dichas tareas.

²² Fuente: «La pluralidad de la alfabetización, sus implicaciones en políticas y programas». Sector Educación de la UNESCO. Documento de orientación. París: UNESCO, 2004.

IV.

Caracterización de la educación con personas jóvenes y adultas

El reconocimiento de que la mayoría de participantes que asisten a programas de educación para adultos son jóvenes, y la necesidad de no obviar el tema de género, han influido para que en este texto se opte por la sigla EPJA (Educación para Personas Jóvenes y Adultas).

1. TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA EDUCACIÓN DE ADULTOS A PARTIR DE CONFINTEA V Y DE DAKAR

¿Cuáles son las principales tendencias de cambio en el campo de la educación de personas jóvenes y adultas?

Antes de CONFINTEA V y de Dakar sobresalían con nitidez los siguientes objetos y áreas de acción en la EPJA: 1) mejorar la calidad en sus procesos y resultados; 2) la institucionalidad educativa; y, 3) la idoneidad de sus estrategias, considerando en ellas la superación del círculo vicioso de la pobreza, así como las demandas de los procesos de transformación económica y de la moderna ciudadanía, incluyendo las del desarrollo local (Rivero, 1993, 1995).

La preparación regional de CONFINTEA V y el análisis de los resultados de la última conferencia internacional desarrollada en Hamburgo representaron el esfuerzo más significativo por buscar y construir nuevos horizontes a la Educación con Personas Jóvenes y Adultas.²³

Tanto esa acción colectiva como los dictados de la Conferencia Internacional de Dakar han influido en la reconceptualización del enfoque y las prácticas de la educación de jóvenes y adultos asociando el aprendizaje a un proceso de aprender a ser, a saber, a hacer y a convivir (principios consagrados por el Informe Delors), y a la EPJA como el espacio que garantiza la incorporación y permanencia de los sectores sociales más excluidos.

Sobresalen los siguientes lineamientos de política, estrategias y programas (UNESCO/CEAAL/CREFAL/INEA, 2000):

²³ CONFINTEA V aglutinó la más importante movilización interinstitucional regional que se recuerde en materia de esta modalidad educativa. Lideró las reuniones nacionales, subregionales y regionales que generaron la UNESCO/OREALC en acuerdo con el CEAAL, el CREFAL y el INEA de México.

- Reconocer y reafirmar la diversidad de experiencias que constituyen la educación de jóvenes y adultos; esto supone no reducir la educación de adultos a los programas de alfabetización o de educación básica formal, sino abrirse a distintos ámbitos y a la convergencia entre ellos. Siguiendo los campos de trabajo legitimados por la Conferencia Internacional de Hamburgo, en América Latina se optó por la vigencia de los siguientes siete campos prioritarios: alfabetización, educación-trabajo, jóvenes, ciudadanía y derechos humanos, campesinos e indígenas, desarrollo local y género.
- Asumir el carácter político de la opción por la educación de jóvenes y adultos y su referencia a grupos vulnerables y excluidos por el modelo económico y político vigente en América Latina y por la globalización de signo capitalista. La desigualdad social y educativa y la pobreza que están presentes en la región, junto con los principios de igualdad y justicia social, son referentes prioritarios de la educación de jóvenes y adultos. La integración regional y la integración subregional son también ejes que la EPJA debe asumir para orientar su quehacer.
- Asociar a la EPJA a la paz y a la promoción de la paz y de los derechos humanos, como parte de la construcción de una ciudadanía responsable y participativa; asimismo, está ligada al trabajo productivo, y posibilita competencias para la creatividad y la inserción laboral.
- Redefinir los enfoques y prácticas en todos y cada uno de los campos de trabajo de la EPJA y de las articulaciones y convergencias entre ellos. Así, la alfabetización debiera articularse con la dimensión de género; con las problemáticas específicas de las comunidades campesinas e indígenas; con el principio de integración, educación y trabajo; con el desarrollo local, con las necesidades de la población juvenil y con la construcción de ciudadanía.
- Asumir como característica básica su trabajo con grupos humanos con necesidades diferenciadas. En estos grupos se incluye a distintos tipos de jóvenes, la diversidad de mujeres, grupos indígenas y campesinos, emigrantes, adultos mayores, y aun a niños y adolescentes prematuramente trabajadores. Esto demanda adoptar un enfoque intercultural transversal, no limitado a las poblaciones indígenas. Busca el reconocimiento y la potenciación de la diversidad, así como la vigorización de las culturas indígenas y el encuentro, el diálogo y la negociación entre las culturas. También, incluir la categoría de género como una categoría política y como una categoría relacional y como un logro de los movimientos de mujeres, tanto en el conjunto de la sociedad como en el campo de la educación.
- Relacionar estrechamente el acápite anterior con la consideración del arraigo de la problemática de la EPJA en la cultura latinoamericana, entendida como una trama de significaciones y prácticas que hace necesario un enfoque intercultural, el tránsito y el encuentro de una cultura con otra, de una disciplina con otra.
- Tomar en cuenta la mayoritaria presencia juvenil en sus programas, reconceptualizando la articulación entre educación de jóvenes y adultos y trabajo (entendido como «la actividad productiva de la gente» y como un proceso que no se limita al empleo y al mercado).

- Dar particular importancia, tanto en los programas de alfabetización como en los de educación básica de jóvenes y adultos, al aprendizaje de la lengua escrita, otorgándole valor social como forma de participación y de comunicación que se realiza con los otros y que se aprende en el uso. En el caso de las comunidades indígenas, el aprendizaje de la lengua escrita oficial puede ser vivido fundamentalmente como una reapropiación y un reencuentro con la propia cultura y la propia lengua, y no solo como un mecanismo de ingreso a la sociedad «moderna» o como uno para defenderse de esta.
- Incluir como núcleo prioritario de la EPJA, considerando la caracterización de la demanda, estrategias y programas de formación inicial y actualización para los educadores de adultos, quienes enfrentan situaciones cada vez más complejas derivadas de la exclusión y la pobreza. El reconocimiento de los saberes previos sería el eje de la formación junto con la promoción de una reflexión crítica que busque alternativas, interroge a la realidad y permita superar los actuales obstáculos que afectan al desarrollo profesional de los educadores.
- Plantear como condición de calidad de la EPJA tanto la promoción de la investigación como la construcción de indicadores de seguimiento de los compromisos y de los avances y dificultades de la EPJA, así como la definición de estrategias respecto de los medios de comunicación y la incorporación de la computación y de redes virtuales como mecanismos educativos.
- Incorporar la educación al consumidor como tarea política en una sociedad mundializada y organizada en torno de la producción y el consumo masivo de bienes y servicios. Se postula un proceso transversal que se articule con los programas de desarrollo local, los programas de educación-trabajo, los programas de alfabetización, los programas para construcción de la ciudadanía y los derechos humanos, y los programas de educación ambiental.
- Priorizar la sistematización de las experiencias relevantes, en vistas de la multiplicación de espacios de reflexión y participación; esta acción, asociada a los siete campos priorizados, puede constituirse como un espacio de formación de los educadores, los investigadores, los planificadores y los que toman decisiones en la EPJA, así como en una modalidad de desarrollo institucional.
- Crear una nueva institucionalidad para la EPJA, construida con el trabajo conjunto del Estado y la sociedad civil, con la participación de la gente, de los movimientos sociales, de los movimientos de mujeres, de los sindicatos docentes, del sector empresarial. Esta nueva institucionalidad supone el trabajo conjunto entre los ministerios de Educación y de Trabajo, Salud, organismos especializados para la mujer y la juventud y otras instituciones y sectores sociales.

2. SÍNTESIS PANORÁMICA SOBRE LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS

En los países de la región es posible observar situaciones vinculadas a la EDJA, como las siguientes:

- La Conferencia Internacional de Dakar demandó rescatar a la EDJA como prioridad de acción mundial. Ello supone, asimismo, que la educación de jóvenes y adultos necesita integrarse en las reformas educativas denominadas de segunda generación, así como lograr que sus educadores participen y se beneficien de los programas de formación docente inicial y continua y de las innovaciones que se están desarrollando en este campo. Asimismo, la reflexión y práctica de la educación de adultos necesita incorporarse al horizonte de todo educador.
- Un desafío constante es que, al insertar o incorporar la EPJA a las reformas, ella logre conservar su especificidad y, desde allí, aportar a la profundización o transformación de las que ya están en curso y a la emergencia de otras nuevas, para garantizar el respeto a los docentes y a los participantes y superar la oposición entre cobertura y calidad de la educación.
- Tanto CONFITEA V como Dakar han influido para que en buen número de países la construcción de una agenda política para la EPJA requiera de un debate ampliado. La necesidad del fortalecimiento de un poder social para dialogar con el Estado es una constante, ya que se asume que no hay diálogo sin un poder que lo sustente. Se piensan las políticas públicas desde una convergencia de actores, una concertación de acciones, conversaciones y consultas entre los distintos sectores, políticas intersectoriales e interinstitucionales, y una movilización de las personas. Las ideas de participación e igualdad social *versus* modernización y eficiencia sobresalen en estos procesos.
- La voluntad política tiene aún pobres expresiones. En prácticamente todos los países existe en el Ministerio de Educación una instancia dedicada a la EPJA, por lo general con un nivel menor, como «Dirección de Educación de Adultos». Siguen padeciendo la falta de asignación de recursos. De acuerdo con los reportes, se le asigna, en promedio, alrededor del 1% del presupuesto para educación.
- En nuevos marcos normativos la EPJA es identificada con diversos términos tales como «educación alternativa», «educación no formal», «educación para la vida y el trabajo», «educación continua», «educación...», lo que revela la ambigüedad e inconsistencia del campo educativo. No se han desarrollado enfoques que respondan específicamente a la mayoritaria población juvenil asistente a los programas de la EPJA.
- Existe un mayor interés por la educación no formal tanto desde las instituciones como desde los estudiantes; estos, jóvenes en su gran mayoría, demandan en mayor grado programas educativos no formales. Hay un mayor énfasis en la acreditación de la experiencia de los participantes para superar anteriores prácticas limitadas a ofrecer servicios.
- Se observa asimismo que en algunos países existe una larga tradición en educación abierta (algunos de estos programas son además escuelas radiofónicas o modalidades

radiofónicas). También se hacen presentes nuevas formas de colaboración (voluntariado de estudiantes de la educación media, maestras jubiladas, otros) y han surgido movimientos educativos sostenidos y nutridos principalmente desde los sindicatos docentes a través de programas de formación en servicio con distinto grado de certificación.

- Se registran nuevas formas y modalidades de la educación de adultos en instituciones que se definen como sistemas de acreditación, para legitimar lo que sabe la gente, y no solo como instituciones que ofrecen servicios educativos. En algunos países, la Dirección de Educación de Adultos del Ministerio de Educación contrata servicios a las ONG, por los que se encargan a estas las tareas de investigación y de ejecución técnica. En el pasado, las ONG eran consideradas como instituciones de resistencia política por los gobiernos, y, por su parte, estas veían todo esfuerzo que provenía de los gobiernos como un mecanismo de control o regulación conservadora. En la actualidad se está produciendo una articulación y un acompañamiento inédito entre el Estado y las ONG. Fue efímera la experiencia del Perú que, luego de una Consulta Nacional sobre la Educación, estableció un Consejo Nacional de Educación de Adultos con participación de la sociedad civil.
- Son aún incipientes los pasos para asumir como tarea de la EPJA, en coordinación con otros entes del sector educativo, la capacitación de madres y padres pensando en el desarrollo de la primera infancia, así como la formación inicial y continua de los propios docentes del sistema regular.
- Algunos países enfatizan el diseño y puesta en marcha de programas educativos para funcionarios de los distintos niveles de las instituciones «no educativas», con especial referencia a «instituciones totales» (prisiones, hospitales generales, centros de «rehabilitación» de menores»). En estos programas se privilegia la necesidad de crear condiciones para reflexionar acerca del sentido social del trabajo, de la relación con el otro y de su responsabilidad con el otro.
- Destacan acciones de EPJA realizadas por diversos ministerios como los de Salud, de Trabajo, de la Mujer y de Desarrollo Social. Acciones en beneficio de la igualdad de género, para la participación electoral o para los derechos humanos también son desarrolladas en procesos de EPJA, aunque la mayoría de estos son procesos educativos paralelos y desarticulados.
- Otra tarea central para la EPJA actual es la reivindicación del financiamiento para apoyar tanto la oferta como la demanda. Ha crecido la convicción de que para fortalecer la demanda es necesario contar con financiamiento suficiente. Uno de sus frutos es el desarrollo de la EDJA bajo la modalidad de proyectos en forma abierta y flexible, tanto con acciones de instituciones educativas del aparato estatal como desde organizaciones sociales. Se trata de garantizar recursos financieros para la EDJA, provenientes del Estado y del sector privado y de la sociedad civil; en algunos casos estos recursos se negocian tomando como referencia y como eje a las personas más necesitadas.

- La integración regional aparece no solo como una disposición política de los gobiernos de la región, sino también como una orientación de la cooperación internacional; en algunas de las subregiones, la presencia de esta es tan fuerte que aglutina a los países en torno de enfoques y programas de educación de jóvenes y adultos.
- La realidad migratoria ha dado pie para el diseño de programas para migrantes, jóvenes y adultos, en el marco de la promoción de procesos de integración regional y subregional.

3. LAS TENDENCIAS EN LA ACCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El tema de la relación democrática entre sociedad civil y gobierno se ha instalado en la región como un criterio para evaluar la calidad de las políticas públicas. Esa relación se está expresando en muchos campos, entre ellos el educativo.

Un documento del Consejo de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL), entidad representativa de la sociedad civil, especifica que aunque en la mayoría de los países existen espacios de articulación de organizaciones de la sociedad civil para incidir en las políticas de EPJA, aunque aparecen fragmentados tanto temática como territorialmente y «[...] hay una distancia práctica con las convocatorias a los espacios de discusión o incidencia en políticas públicas en este campo, además de que [...] prevalece el recelo al vínculo con los gobiernos».

Se destaca la conformación de un espacio de coordinación interinstitucional entre diversas redes regionales y nacionales para el seguimiento del dinamismo de Dakar, así como el esfuerzo por conformar foros nacionales de sociedad civil en todos los países de la región. Es relevante la experiencia del Brasil, en la que las organizaciones realizan un encuentro anual de EPJA con una muy amplia participación a escala nacional y en la que van analizando temas específicos y definiendo orientaciones tanto para el fortalecimiento del campo como para la incidencia pública.

En términos temáticos hay una enorme riqueza de producción conceptual y metodológica en los campos específicos en los que se desarrolla la acción educativa. Así, en los temas de género, de desarrollo local, de paz y derechos humanos, de ecología, de atención a enfermos de SIDA, de proyectos productivos y microempresas, por mencionar algunos, se puede constatar esa variedad y riqueza conceptual. Queda aún pendiente la tarea de aprovechar esos conocimientos acumulados para el desarrollo de políticas educativas para las personas jóvenes y adultas.

La desigualdad social y educativa y la pobreza que están presentes en la región, junto con los principios de igualdad y justicia social, son referentes prioritarios de la educación de jóvenes y adultos. La integración regional y la integración subregional son también ejes que la EPJA debe asumir para orientar su quehacer.

V.

Estado del arte de los programas y métodos en ejecución²⁴

En la mirada regional del estado de situación de la EPJA se ha optado por la búsqueda y descripción de programas actuales y por relevar los métodos más utilizados, sobre todo en materia alfabetizadora.

1. PROGRAMAS REGIONALES

Las últimas décadas del pasado siglo fueron escenario del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, que contó con el auspicio de la UNESCO y la participación activa de la mayoría de países de la región. A pesar de que no logró el objetivo de superar el analfabetismo regional, fue una de las pocas ventanas que tuvieron las iniciativas en materia de alfabetización y educación con personas jóvenes y adultas.

a. OEI: Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos 2007-2015

Los jefes de Estado y de Gobierno en la XV Cumbre Iberoamericana se comprometieron a eliminar el analfabetismo en la región entre los años 2008 y 2015. La Secretaría General Iberoamericana encomendó a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) la formulación de un Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos.²⁵

Los principios rectores del Plan son los siguientes:²⁶

- Utilización de diversidad de criterios, de estrategias, de medios y de métodos.
- Respeto y apoyo a las políticas públicas educativas de cada país.
- Respeto de la soberanía educativa de los países.
- Multilateralidad, posibilitando acciones de apoyo mutuo.

²⁴ Rivero, 2008.

²⁵ No es la primera vez que los jefes de Estado se comprometen a desafío semejante. El Proyecto Principal de Educación promovido por los países de la región y la UNESCO tuvo durante dos décadas como uno de sus tres objetivos centrales la superación del problema del analfabetismo.

²⁶ Fuente: «Plan Iberoamericano Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015. Documento base. Madrid: OEI-Secretaría General Iberoamericana, 2006.

- Integralidad y transectorialidad, asumiendo los gobiernos el financiamiento de su alfabetización, los compromisos adquiridos a escala nacional e internacional y los planes generales de educación de los países.
- Interculturalidad, asumiendo la existencia de diversas lenguas y culturas, y alejándose de prácticas homogeneizadoras.
- Participación social potenciando el uso de diversos recursos, particularmente los de la sociedad civil.
- Sostenibilidad, que implica voluntad política de jefes de Estado y de Gobierno, alfabetización como fase inicial de la educación básica de personas jóvenes y adultas, fortalecimiento de las estructuras públicas especializadas, progresivo incremento de financiación nacional y apoyos técnicos.

El objetivo general de este ambicioso Plan es universalizar hasta 2015 la alfabetización en la región²⁷ y permitir que la población joven y adulta complete su educación básica.

Hay varios aspectos novedosos respecto de otras iniciativas de tipo regional:

- La incorporación de la educación básica como elemento constitutivo del Plan es un avance en la perspectiva de afianzar la alfabetización y asumir una continuidad educativa como parte de la educación permanente.
- Se asumen las diversas experiencias que cada país está desarrollando, y se insta a la organización de estrategias que superen modelos de campañas de corta duración y al fortalecimiento de las instituciones de educación de jóvenes y adultos de cada país.
- Se consideran porcentajes de costos fijos de los programas,²⁸ y se establece una aproximación a los recursos totales necesarios en cada país para abatir el analfabetismo antes del año 2015 (se estima una cifra uniforme de 120 dólares por persona).²⁹ La voluntad política de los estados se pondrá a prueba con el cumplimiento de esta obligación básica.³⁰ El Plan prevé la coordinación de la ayuda de donantes «para que ningún país que lo necesite se quede sin financiación».³¹
- Varios de sus principios rectores han sido formulados considerando la experiencia de anteriores iniciativas regionales.

²⁷ Para efectos del Plan, se considerará que los países que hayan reducido sus tasas de analfabetismo al 3% habrán conseguido dicha universalización de la alfabetización.

²⁸ Esos costos significarán: 40% destinados a facilitadores/alfabetizadores; 20% a programas de formación; otro 20% a materiales, y el 20% restante a estrategias de seguimiento.

²⁹ De acuerdo con datos del mismo Plan, los países que requerirán mayores presupuestos para enfrentar sus índices de analfabetismo serán el Brasil (1 758 480 000 dólares), México (689 737 560 dólares), Colombia (297 180 240 dólares), el Perú (265 331 160 dólares) y Guatemala (218 111 520 dólares). Nicaragua y Honduras demandan más de 100 millones de dólares; y el resto demanda presupuestos específicos con sumas que oscilan entre los 91 191 240 dólares (El Salvador) y los 15 970 440 dólares (Costa Rica). Haití no forma parte de este Plan Iberoamericano.

³⁰ La capacidad de los estados también dependerá de la evolución de su producto bruto interno en los próximos años y, sobre todo, de la fracción que de este se destine al gasto público en educación y del porcentaje que de dicho gasto se oriente a alfabetización y a educación básica en cada país.

³¹ Fuente: «Plan Iberoamericano Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015. Documento base. Madrid: OEI-Secretaría General Iberoamericana, 2006: 19.

Este impulso se desarrolla en paralelo con otros de tipo regional:

- El Plan coincide en el tiempo con el Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización 2003-2012.
- La UNESCO, desde la perspectiva de cumplir los objetivos trazados en la Conferencia Internacional de Dakar, implementa el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), uno de cuyos objetivos está vinculado con la reducción del analfabetismo.
- Los países miembros del Convenio Andrés Bello³² han priorizado también la alfabetización para el periodo 2006-2009.

Todo ello debiera reforzar la iniciativa del Plan Iberoamericano y este, a su vez, podría aportar a tales iniciativas y nutrirse de ellas.

Importa remarcar lo que CEAAL señala respecto de este Plan Iberoamericano:³³

Para el CEAAL este Plan de Alfabetización debe ser entendido como el primer paso en la dirección de asegurar el derecho a la educación básica de jóvenes y adultos. Por esto, el compromiso de los gobiernos debe ir más allá de la tarea de alfabetizar pues debe asegurar políticas que garanticen su continuidad. El tema de los derechos humanos debe ser el eje articulador de la iniciativa en el sentido de enfatizar que la alfabetización es entendida como una nueva lectura del mundo y de la palabra, que crea mejores condiciones para el ejercicio de una ciudadanía activa. La iniciativa del Plan debe incluir, donde sea posible y pertinente, una fuerte coalición de los gobiernos nacionales con fuerzas de la sociedad civil que se comprometan con tales metas.

b. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (PAEBA)

Originado en la II Cumbre Iberoamericana (Madrid, 1992), ha impulsado, con el apoyo del Gobierno de España, la alfabetización en varios países de la región.

El Programa se estableció inicialmente en República Dominicana y El Salvador, y posteriormente se implantó en Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú. Busca disminuir el analfabetismo de los adultos.

Los proyectos vigentes se desarrollan en los dos últimos países citados. En el Paraguay, el PRODEPA KO'É PYAHU se inició en 2001, y 2006 fue un año de transición entre la primera y la segunda fase, que finaliza en 2010. En el Perú se denomina Proyecto de

³² El Convenio Andrés Bello agrupa a doce países: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

³³ Fuente: «Segunda carta abierta a los gobiernos y pueblos latinoamericanos sobre la alfabetización. El desafío de educar para toda la vida». CEAAL, 8 de septiembre de 2007.

Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación del Perú (PAEBA-Perú). Se inició en 2003, y 2006 fue un año de transición entre la primera fase y la segunda, que finaliza en el presente 2008.

c. Redes que privilegian el uso de nuevas tecnologías

Son múltiples los esfuerzos de los países latinoamericanos para asumir alternativas de educación que utilizan nuevas tecnologías de información y comunicación.

Un ejemplo importante en el ámbito de la educación no formal de adultos es el de Fe y Alegría, movimiento de educación popular integral y de promoción social con presencia en quince países de América Latina. Esta red ha impulsado su «Propuesta Pedagógica de Integración de las Tecnologías de Información y Comunicación Escolar de Fe y Alegría» que está, a su vez, vinculada con el Programa de Formación de Educadores Populares. Fe y Alegría cuenta con 742 centros de educación a distancia distribuidos en los países de influencia.

En el ámbito de la educación superior puede mencionarse a la Universidad Nacional Abierta (UNA) de Venezuela, fundada en 1977; a la Universidad Estatal de Educación a Distancia de Costa Rica; a la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de la Universidad Abierta, a Educación a Distancia (CUAED) y al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Estas iniciativas han mostrado los beneficios de la educación a distancia preparando a miles de estudiantes de sus respectivos países y ofreciendo sus servicios en línea en otras naciones latinoamericanas (Pérez, 2005).³⁴

2. PROGRAMAS NACIONALES

La disposición de fuentes de información recientes permite ofrecer síntesis comentadas de las siguientes experiencias nacionales con énfasis en programas de alfabetización y de educación con jóvenes y adultos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

a. En la Argentina

Las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda señalan que el número de analfabetos absolutos asciende a 767 027, y equivale al 2,8% del total de la población (36 223 947). La población más afectada corresponde al grupo etario mayor de 50 años y a las provincias del noroeste, particularmente Santiago del Estero, Jujuy, Salta y Catamarca.³⁵ En las provincias de mayor pobreza predomina el analfabetismo femenino.

³⁴ Datos obtenidos de Pérez (2005).

³⁵ Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos «Encuentro». Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, 2007.

Una cifra preocupante es el estimado de más de 3 millones de jóvenes y adultos que no concluyeron su primaria; otra, la de una aun mayor población que ya no está en la escuela y que se encuentra en «situación educativa de riesgo», de acuerdo con cifras del propio censo nacional.³⁶

La principal preocupación del Estado argentino en materia alfabetizadora se expresa en el Programa «Encuentro» de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, desarrollado desde 2004 en forma conjunta entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, las provincias del país y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación.

En el Programa, dotado de un importante lote de materiales, se estima en cinco meses la duración de la alfabetización. Los resultados oficiales alcanzados entre 2004 y 2006 son 129 909 personas alfabetizadas en 9 466 centros abiertos con el apoyo de 14 622 alfabetizadores. En 2007 había 48 863 personas que estaban en proceso de alfabetización con 11 878 promotores alfabetizadores en 10 571 centros abiertos.³⁷

Destacan además otros programas e iniciativas:

- La gestión del ministro Daniel Filmus³⁸ generó un ambiente lector gracias a acuerdos con editoriales del país, que hicieron posible una distribución masiva y el uso de libros (novelas y cuentos) en ambientes públicos como los estadios de fútbol, los hospitales, los terminales de buses, entre otros.
- La actual aplicación del método cubano «Yo, sí puedo» en 350 centros de alfabetización con más de 3 100 participantes y 700 facilitadores en las provincias de Buenos Aires, Jujuy, Chaco, Corrientes, Santa Fe, Río Negro, Neuquén, Córdoba, Mendoza, Salta y Tucumán. La primera iniciativa para implementar este método en la Argentina tuvo su origen en la solicitud de un grupo de organizaciones barriales que se unieron bajo el nombre «Un Mundo Mejor es Posible» (UMMEP).³⁹
- La compañía de Internet Google, junto con el Instituto de Formación Continua de la UNESCO y la ONG LitCam, presentaron la versión en español del Proyecto de Alfabetización, que se propone acercar herramientas de trabajo a los educadores para promover la lectoescritura. En la Argentina el proyecto ya cuenta con la participación de las fundaciones Andreani, Cimentos, Evolución y Educar, y con la iniciativa en materia tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación.
- La Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación propicia desde 2003 un Programa de Educación en Contextos de Encierro destinado a jóvenes, adolescentes y adultos privados de libertad. Este Programa se hace en forma articulada con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el de Desarrollo Social.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Idem.

³⁸ Ministro de Educación en el Gobierno de Néstor Kirchner.

³⁹ Fuente: <www.paginadigital.com.ar>.

b. En Bolivia

En marzo de 2006 empezó la alfabetización masiva en Bolivia, inicialmente con un plan piloto de enseñanza de la lectoescritura con un millar de personas; veinte días después el proceso se generalizó en los 329 municipios del país.

La titular de Educación afirmó que en febrero 2007 cerca de 250 mil personas iletradas estaban en clases en 15 380 puntos de alfabetización, en los que trabajan 18 732 facilitadores. En un año se alfabetizaron 85 000 personas.⁴⁰

De acuerdo con informaciones oficiales, de los 1,2 millones de analfabetos, La Paz tenía el mayor número (286 280), pero 54 291 ya fueron alfabetizados y otros 91 925 se encuentran en clases (la suma de ambos representa el 51% del total de analfabetos). Cochabamba registró un avance mayor (53%), pero tenía menos analfabetos (207 800), de los cuales 84 937 estaban en clases y 30 060 ya se habían graduado. Aparece después el departamento de Oruro, con 56 120 iletrados y un avance del 40% (14 267 en clases y 8 153 graduados). Santa Cruz tiene un avance global del 37,3%, con 61 059 en clases y 20 630 alfabetizados, de una población total de 218 800 iletrados. Tarija es el departamento que menos avanzó, 22,5%, con 8 313 en clases y 5 743 graduados, y un total de 62 480 iletrados. Pando, que tiene menos iletrados (16 560) que los otros departamentos, avanzó en 24,5%, con 3 069 en clases y 988 graduados.⁴¹

La dependencia del país de la cooperación bilateral cubana y venezolana es significativa. En la aplicación del método participan 127 asesores cubanos y 18 venezolanos. El Gobierno de Cuba, en cumplimiento del acuerdo de diciembre de 2005, coopera con las siguientes donaciones al país: 30 000 televisores, 30 000 reproductores de video (VHS), 522 575 cartillas didácticas para los participantes, 65 000 manuales para facilitadores y 16 366 transformadores de energía eléctrica. Igualmente, con 30 000 juegos de video en castellano, 2 000 paneles solares (celdas fotovoltaicas), 179 800 cartillas didácticas en aimara, 17 645 manuales para facilitadores en aimara, 7 232 juegos de video en aimara, 350 050 cartillas didácticas en quechua, 34 800 manuales para facilitadores en quechua, 19 068 juegos de video en quechua, 8 640 cartillas «Ya Puedo Leer»-Lectura Inicial y 451 500 cartillas «Yo, sí puedo más» postalfabetización.

El Gobierno de Venezuela, en cumplimiento del convenio de asistencia económica suscrito en octubre de 2006, asiste con las siguientes donaciones: 8 600 paneles solares (celdas fotovoltaicas) y 200 000 lentes.

En Bolivia destaca, además, el Sistema de Autoeducación de Adultos a distancia en Radio San Gabriel de La Paz, con cuarenta años de presencia en el área geográfica de la denominada Nación Aimara Boliviana. Cumple la ejemplar labor de afianzar con sus programas elementos culturales endógenos y la alfabetización en idioma aimara. Transmite en

⁴⁰ Fuente: Página web del Convenio Andrés Bello (febrero de 2007).

⁴¹ Fuente: Declaraciones de la ministra de Educación Magdalena Cajías publicadas en el boletín de la OEI, julio de 2007.

quince horas diarias programas educativos, informativos y de esparcimiento. En trece años de alfabetización de adultos, Radio San Gabriel alfabetizó en aimara y castellano a 200 mil personas y tituló a 688 bachilleres de educación secundaria (Calderón, 2004).

c. En el Brasil

La alfabetización con personas jóvenes y adultas está fuertemente relacionada en el Brasil con la universalización de la educación escolar. En 2006, el 10,4% de la población de 15 años o más, 14,4 millones de personas, no sabían leer ni escribir; 30,4 millones (el 22,2% de los jóvenes y adultos) tenían menos de cuatro años de estudios.

En lo que concierne a la alfabetización propiamente dicha, coexisten actualmente programas organizados por el Ministerio de Educación (Programa Brasil Alfabetizado, iniciado en 2003, que destina recursos a organizaciones de la sociedad civil y a organismos públicos para el desarrollo de programas y proyectos), por los gobiernos estatales y municipales (el Programa Mova-Brasil), por empresas privadas y por otras organizaciones de la sociedad civil (el programa Alfabetización Solidaria, emprendido por el Gobierno Federal en 2002, se constituyó en ONG en 2003), con acciones nacionales y locales enfocadas en la superación del analfabetismo y la ampliación de la oferta educativa para jóvenes y adultos.

Hay indicios de que en los primeros años de este siglo la educación con jóvenes y adultos reaparece en la agenda política federal, en especial en el tema alfabetización. Aun así, predominan en el escenario nacional acciones tipo campaña. Ejemplo de esto es el programa federal Brasil Alfabetizado, en el que se siguen utilizando aspectos tradicionales: se organiza en torno a un módulo de enseñanza-aprendizaje de corta duración orientado estrictamente a la alfabetización, no cuenta con instrumentos de monitoreo y evaluación de resultados, convoca a voluntarios (sin ninguna exigencia de formación docente), no prevé mecanismos que permitan la continuidad de los estudios en ciclos de educación básica, y tiene poca flexibilidad en la organización de tiempos y espacios como para la adecuación de estos a realidades locales (Lemos, 2006).

En 2006 hubo 4,8 millones de matrículas en la educación básica de adultos y 1,6 millones en el programa Brasil Alfabetizado. Todavía predomina la visión compensatoria, se improvisan espacios y educadores en un modelo escolar poco flexible y relevante. Aún resulta precaria la articulación de la enseñanza básica de adultos con las políticas de renta mínima, asistencia social, juventud, reforma agraria, medio ambiente, salud, trabajo y consideración de la diversidad étnica y de género. En el Gobierno de Lula da Silva el FUNDEF genera incentivos a la inversión pública en EJA Durante 2006 se invirtió 427 millones de dólares en sus programas.⁴²

⁴² EJA (Educación de Jóvenes y Adultos) es la denominación de la modalidad en Brasil. Y FUNDEF es el Fondo estatal operado desde Fernando Enrique Cardoso y perfeccionado en la administración Lula destinado a fortalecer la acción de los Estados en materia de educación básica

d. En Colombia

Para enfrentar el desafío de alfabetizar a 2 700 000 iletrados, que equivalen al 8,6% de la población del país, el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la denominada Revolución Educativa, desarrolla el Programa Nacional Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos, que entre 2003 y 2006 ha alfabetizado a 392 mil personas, y que tiene la meta de alfabetizar 600 mil personas más para el periodo 2007-2010.

Se ha contado con la labor educativa que realiza CAFAM; se han realizado convenios para establecer el ABC Español, el Programa Acrecer, el Programa para el Desarrollo Social Transformemos y el Programa del Grupo de Estudios sobre Educación e Investigación (Geempa). Desde el inicio del programa nacional se ha contado con la colaboración de otras instituciones, como los convenios realizados con Acción Social de la Presidencia, el Ministerio de Defensa, INPEC, la Federación de Aseguradores y las secretarías de Educación.⁴³

e. En el Ecuador

Del conjunto de múltiples iniciativas gubernamentales de alfabetización desarrolladas sobresale la Campaña Nacional Monseñor Leonidas Proaño (1988-1989), con contenidos alfabetizadores vinculados al ejercicio de derechos humanos y fuerte presencia de jóvenes voluntarios; la ejecutaron la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación y Cultura.⁴⁴

El Censo de Población y Vivienda del año 2001 reveló que 803 608 ecuatorianos eran analfabetos, y que se ubicaban fundamentalmente en el sector rural y en áreas urbano-marginales de urbes como Quito y Guayaquil.

La política 4 del Plan Decenal de Educación 2006-2015 tiene como objetivo central la «Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos». Entre sus logros se señalan:⁴⁵

- 55 000 personas alfabetizadas.
- Rediseño del currículo para el tratamiento del rezago educativo.
- Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos organizando convenios del Ministerio de Educación con alcaldes de 219 cantones y 1 300 juntas parroquiales.
- Proyectos especiales en cárceles.
- Definición de ejes temáticos de las cartillas de alfabetización en lenguas indígenas.

⁴³ Fuente: Página web de la OEI, junio de 2007.

⁴⁴ El ministro Raúl Vallejo ha mandado reimprimir las cartillas de este programa para que sean utilizadas en los programas de alfabetización oficial generados en la administración del presidente Rafael Correa.

⁴⁵ Fuente: Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. Rendición de cuentas enero-junio 2007. Quito: Ministerio de Educación-Consejo Nacional de Educación, 2007.

Destaca también la aplicación del Programa de Alfabetización y Educación para la Vida, cuyo eje es el método cubano «Yo, sí puedo». Aplicado inicialmente en el Municipio de Cotacachi en abril de 2004, los logros obtenidos en esta circunscripción han posibilitado la extensión del Programa a otros 54 municipios (cantones) del total de 219 existentes en el país.⁴⁶

f. En México⁴⁷

En México se han hecho esfuerzos por reducir el analfabetismo mediante los programas de educación del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

Se estima que, en el año 2000, aproximadamente 3,2 millones de personas adultas recibieron los servicios de alfabetización y educación básica —primaria y secundaria—. En 2003, de 114 389 personas que concluyeron su alfabetización en dichos programas, 75% fueron mujeres y 25% hombres.

El INEA brinda atención específica para la población indígena en un programa de alfabetización que llega a 25 pueblos indígenas en 56 lenguas y variantes dialectales en 14 estados del país, cuyo desarrollo ha implicado la coordinación efectiva de diversos grupos sociales, indígenas e instituciones, así como diferentes experiencias para el desarrollo de material educativo. A partir del año 2002 se ha trabajado en un proyecto piloto de alfabetización indígena, en cinco estados del país, denominado «Puentes al Futuro». La experiencia se centra en la elaboración de material educativo en el ámbito local con la participación activa de los miembros de las comunidades involucradas.

El tiempo transcurrido ha demostrado la existencia de diversas dificultades para que este Programa se realice con eficacia, debido principalmente a que la población participante tiene problemas de horario. No obstante, el Programa hizo posible la implementación de las campañas de alfabetización, así como la enseñanza básica, que comprende la educación primaria y la secundaria, la enseñanza media superior, que corresponde al bachillerato o a la preparatoria, y la capacitación para el trabajo, principalmente mediante sistemas educativos semiescolarizados y abiertos. Actualmente también existen las opciones de educación abierta y semiescolarizada en los niveles medio-superior y superior. Se está utilizando una página web especializada sobre lenguas originarias.

Destacan las iniciativas de los estados de Michoacán y Oaxaca, con relativamente altas tasas de analfabetismo femenino. En ellos se desarrollaron programas aplicando el método «Yo, sí puedo» gracias a acuerdos bilaterales con el Gobierno de Cuba. En Michoacán se

⁴⁶ El Programa se desarrolla con la asesoría de 56 especialistas cubanos. La primera evaluación realizada indica que se han logrado niveles de impacto altos en el 75,5% de los subindicadores evaluados (Fuente: Evaluación del Impacto Social del Programa Alfabetización y Educación para la Vida «Yo, sí puedo» en la República del Ecuador. Quito, abril de 2006. Citado en página web de UNESCO, Santiago).

⁴⁷ Fuentes: Portal del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.; portal SEP/CONAFE, junio de 2007.

inició en 2003 un programa de cooperación para la educación básica que comprendía tanto la formación de docentes como la alfabetización y la atención y educación a la primera infancia; la coordinación del Programa «Yo, sí puedo» se efectuó paralelamente a la de otros programas ya existentes. En Oaxaca los asesores cubanos fueron adscritos al Instituto Estatal para la Educación de Adultos de Oaxaca.

Asimismo, es posible mencionar al Proyecto SEP de tecnología y educación a distancia, que auspicia la Secretaría de Educación Pública en coordinación con la Universidad Pedagógica Nacional de México y el ILCE (Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa), entidad que está a cargo del diseño y producción de materiales en video. Este Programa asiste a cuatro países latinoamericanos con auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo.

g. En Nicaragua

Como ya se ha señalado, en 1980 se realizó en Nicaragua la Cruzada Nacional de Alfabetización (CNA), hito histórico en la educación de ese país que logró reducir el analfabetismo del 52% al 12,6% gracias a la voluntad política del Gobierno sandinista y a la motivación y amplia participación de muchos sectores organizados del pueblo nicaragüense, particularmente contingentes juveniles y el sector docente.⁴⁸

Transcurridos veinticinco años, sin embargo, el analfabetismo ha recrudecido, pues ni el propio Gobierno sandinista ni los de signo contrario que lo sucedieron han satisfecho los requerimientos de educación básica de los neoalfabetizados. Según cifras de la CEPAL, hoy el 30% de la población es analfabeta.⁴⁹

Sin embargo, se reconoce que en los últimos cinco años tanto el Estado como la sociedad civil han renovado esfuerzos por reducir el analfabetismo, aun cuando se trata de esfuerzos desarticulados entre sí, y que cada uno tiene diferentes concepciones, enfoques y estrategias. Al respecto, aun cuando la diversidad de experiencias alfabetizadoras constituye una riqueza de aportes pedagógicos y organizativos, parecería estar impidiendo la solución del problema.

El CEAAL y el Movimiento XXV Aniversario de la CNA realizaron un proceso de identificación de las experiencias de alfabetización que se llevan a cabo en Nicaragua, como punto de partida para continuar identificando aportes en la materia y sentar las bases para el logro de la educación básica de jóvenes y adultos. Pudieron identificar 56 experiencias de alfabetización a cargo de instituciones y organizaciones que las desarrollan.⁵⁰

⁴⁸ Dicha Cruzada contó con gran respaldo internacional y fue reconocida el año 1981 con el máximo premio internacional UNESCO, la medalla Nadejka K. Krouspkaia.

⁴⁹ En alocuciones públicas, el actual ministro de Educación, profesor Miguel de Castilla, ha admitido cifras superiores al 40% de analfabetismo, y ha indicado que en zonas fronterizas del país el número de iletrados bordea el 80%.

⁵⁰ Esos programas institucionales fueron sistematizados y publicados en CEAAL/IPADE (2005).

En su segundo Gobierno, Daniel Ortega nombró como ministro de Educación a Miguel de Castilla, que tiene, entre otras, dos tareas prioritarias: la devolución de la gratuidad a la escuela pública y la organización de una acción masiva de alfabetización con el Programa José Martí; la ayuda cubana se expresa en el método «Yo, sí puedo» y en la provisión de maestros alfabetizadores.

h. En el Paraguay

En el último quinquenio se ha operado una sustantiva modificación de la educación de adultos en el país. Destacan las siguientes iniciativas:

- El Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos (PRODEPA), equivalente a la educación básica, con apoyo de la cooperación de España. Este ha posibilitado el desarrollo y la aplicación de un modelo pedagógico propio para la educación básica de jóvenes y adultos, considerando el marco de la reforma educativa paraguaya. Incluye un esfuerzo singular de estrategia operativa que comprende la elaboración de lineamientos curriculares y materiales didácticos adecuados a la realidad nacional, y acciones intensivas de capacitación de los responsables de la actividad educativa (coordinadores departamentales y promotores de la educación y docentes de base).
- En el marco del mismo Programa, se ha conformado una Red Mentor que asocia a otras entidades públicas que puedan sostener el funcionamiento de un aula, tales como universidades, institutos de formación docente, institutos penitenciarios o cualquier otra interesada en este tipo de actividades. El Aula Mentor Asunción fue inaugurada el 8 de septiembre de 2003 y comenzó a funcionar en noviembre de ese mismo año, con una dotación de cuatro máquinas y conexión a Internet por línea telefónica. Los participantes tienen una amplia gama de cursos a los que pueden acceder: Salud, Recursos Naturales, Diseño, Psicología, Educación, Introducción a la Informática, Mantenimiento de Equipos, Redes, Internet, Utilitarios y Programación, entre otros.
- Utilizando los buenos oficios del escritor Augusto Roa Bastos, se logró que el Ministerio de Educación conociera y adaptara a la realidad paraguaya el método cubano «Yo, sí puedo». En el Programa Bialfabetización la palabra generadora fue «tierra», y este tiene un enfoque de coeducación para servir de manera especial a mujeres indígenas.
- El Proyecto Vulcano coopera con el MEC Paraguay en la potenciación de los Centros de Capacitación Laboral para incrementar la oferta de cursos destinados principalmente a la población joven y adulta egresada del PRODEPA, con el propósito de que puedan acceder al mercado laboral formal o no formal y mejorar así sus condiciones de vida.

i. En el Perú

El segundo Gobierno del presidente Alan García se propone reducir del 11% al 4% los actuales índices de analfabetismo⁵¹ hasta la culminación de su mandato el año 2011.

Se ha creado el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA). De acuerdo con lo planteado hasta ahora por el Ministerio de Educación, se trata de una política que reposa en tres pilares: asociación del PRONAMA con los programas sociales existentes; énfasis en la acción voluntaria, que incluya al Gobierno Central, los gobiernos locales, las Fuerzas Armadas y Policiales, los estudiantes de educación superior, los docentes, las iglesias, las empresas y la población en su conjunto; y selección y atención paulatina e integral de regiones, provincias y distritos hasta que se los pueda declarar libres de analfabetismo.

Es poco aún lo que puede decirse de este Programa, salvo que se han priorizado proyectos piloto en Ayacucho y Huancavelica y que se utilizarán círculos de estudio, aunque sin considerar las características sociolingüísticas de los alfabetizandos.⁵² A pesar de ser el más favorecido en cuanto a recursos entre las distintas unidades operativas del MED,⁵³ no hay información pública que permita hacer un seguimiento y análisis de él.⁵⁴

Para el año 2007 se tuvo como meta el desarrollo de 54 511 círculos de estudio. El objetivo mayor es realizar una convocatoria nacional para alfabetizadores que reúna a 22 000 para impulsar la creación de 232 138 círculos de alfabetización; los alfabetizadores y supervisores serían seleccionados entre las personas con nivel secundario completo.⁵⁵

No se observa en el país ni en las regiones priorizadas un clima de movilización social orientado a esa reducción drástica del analfabetismo.

Preocupa aun más que se insista en asociar alfabetización solo con la que se desarrolle con adultos en situación de analfabetismo absoluto. Se demanda enfrentar el problema de modo tal que se considere tanto los efectos de una falta de escolarización o deficien-

⁵¹ Los datos de ENAHO-INEI (2005) muestran que 8,1% de la población peruana de 15 años o más es analfabeta, promedio que esconde la diferenciación entre varones (25%) y mujeres (75%) y entre urbana (5,5%) y rural (21,1%), expresadas por ejemplo en las diferencias entre Apurímac (23%), Huancavelica (22%), Ayacucho (20%), Cajamarca (19%) y Huánuco (17%) respecto del Callao (1,8%), Lima Metropolitana (2,2%) e Ica (3,5%).

⁵² Al haberse optado por el método cubano «Yo, sí puedo», con antecedentes exitosos en contextos que no demandan Educación Intercultural Bilingüe, los primeros círculos de estudio en Ayacucho y Huancavelica se desarrollarán en castellano.

⁵³ Se ha anunciado oficialmente que se destinarán más de 300 millones de soles durante el quinquenio para ser utilizados en el PRONAMA. Un cuadro en él generado especifica presupuestos anuales de 80 millones de soles de 2007 a 2009 y un presupuesto de S/. 75'590.156 para 2010.

⁵⁴ La única noticia sobre el PRONAMA que mereció la atención de los medios (3 de marzo de 2007) fue la declaración de nulidad de la compra de útiles escolares que debían ser enviados a 213 localidades beneficiarias, por existir una diferencia considerable entre los precios de referencia en la licitación pública. Esta medida —tomada por el ministro Chang a solicitud del señor Ángel Velásquez F., director del PRONAMA— tuvo como antecedente inmediato la escandalosa compra de vehículos sobrevaluados en los ministerios del Interior y de Salud.

⁵⁵ Fuente: Tovar 2007.

tes aprendizajes como prevenir la aparición de futuros analfabetismos; será importante el fortalecimiento de la educación básica en sus modalidades regular y alternativa, junto al mejoramiento de la educación primaria.

j. En República Dominicana

Destacan a lo largo de varias décadas las Escuelas Radiofónicas Santa María (ERSM) en República Dominicana, metodológicamente inspiradas en el modelo de educación a distancia empleado por Radio ECCA, de las Islas Canarias, España. La iniciativa, que se inició el 1 de agosto de 1971, permitiría a los alfabetizados continuar su educación. El modelo ECCA consistía básicamente en la interacción del alumno con tres elementos a lo largo de su proceso educativo: un texto impreso, una clase radiofónica diaria y un espacio de tutoría o encuentro semanal con un maestro corrector o facilitador. Los principales resultados de la labor de las ERSM han sido 125 000 alfabetizados que cursaron los tres primeros años de la educación básica. En el nivel básico, 93 000 graduados de octavo curso desde 1972 hasta el año 2006 dan fe de que el sistema ERSM ha dejado una huella significativa en el panorama de la educación de este país.

Han sido varias las iniciativas de programas nacionales para enfrentar un persistente analfabetismo. Sus frutos, más allá de la buena voluntad de sus promotores, no han sido significativos.

k. En Venezuela

Venezuela se considera «territorio libre de analfabetismo», tras anunciar en 2005 que 1 482 000 adultos aprendieron a leer y escribir en dos años, y menos de 2% de la población permanece iletrada. Cuba aportó el método «Yo, sí puedo» enviando instructores que a su vez prepararon a 129 000 alfabetizadores venezolanos.⁵⁶

Con este contingente, el Gobierno lanzó en julio de 2003 el plan para alfabetizar a un millón y medio de adultos, y estableció un programa de incentivos para quienes aceptasen sentarse ante el pizarrón, desde cestas de comida hasta tierras y créditos, amén de 100 000 becas de 75 dólares mensuales, la mitad del salario mínimo legal.

Entre los alfabetizados se cuentan 70 000 indígenas en decenas de comunidades, que utilizan el modo bilingüe. También hubo programas especiales para ciegos y mudos, y para 2 000 presos (que constituyen 10% de la población reclusa), en tanto personas con deficiencias visuales fueron asistidas con consultas oftalmológicas y más de 200 000 con lentes correctores.

⁵⁶ Fuente: «Venezuela 2005: Territorio libre de analfabetismo». Intervención del ministro Aristóbulo Isturiz. Pedagogía 2005, <<http://granma.cubaweb.cu>>.

Un segundo programa, Misión Robinson 2, fue puesto en práctica meses más tarde para que los alfabetizados cursaran hasta sexto grado de enseñanza básica, y luego otros planes para que centenares de miles de personas concluyeran sus estudios secundarios o ingresaran a la universidad, siempre bajo el esquema de estímulos materiales como acompañantes.⁵⁷

3. MÉTODOS

A pesar de que Paulo Freire afirmó siempre que él no había inventado ningún método, su influencia en materia de concepción y estrategia de este tipo de programas fue más que evidente. Los métodos siguen siendo importantes. Mas reducir todo éxito a la metodología alfabetizadora o maximizar al método sobre todo otro elemento estratégico puede llegar a ser poco real y hasta desproporcionado.

a. La educación popular y el método psicosocial

La alfabetización y educación de jóvenes y adultos constituye uno de los campos en los que el movimiento de educación popular ha desarrollado desde sus orígenes en América Latina experiencias alternativas de notoria influencia en el campo teórico-metodológico del movimiento pedagógico de la región.

La educación popular tiene como soporte ideológico la crítica al orden capitalista y las concepciones y prácticas educativas dominantes, y como metas la toma de conciencia, la organización popular y la participación. En ella se profundiza la relación con la pobreza, y se presenta: «[...] no solo como una educación 'para' los sectores populares, sino como una educación 'de' los sectores populares; ligada a su lucha por sobrevivir y organizarse» (García Huidobro, 1988).

El método más utilizado en la educación popular ha sido el psicosocial, fruto de los trabajos realizados por el educador brasileño Paulo Freire, quien marcó un hito en el desarrollo y aplicación de los métodos de alfabetización. Su influencia se extiende a toda América Latina.

Este método plantea que la elaboración del contenido lingüístico-cultural del proceso de alfabetización se realiza a partir de las características de la comunidad o grupo donde se va a ejecutar el programa; que la incorporación del análisis semiológico posibilita una apropiación crítica del lenguaje, y que la dinámica educativa está basada en la experiencia y el diálogo de los adultos participantes en el proceso de alfabetización.

⁵⁷ El nombre del Programa fue tomado del seudónimo Samuel Robinson que adoptó Simón Rodríguez (1769-1854), un maestro del Libertador Simón Bolívar que fue avanzado crítico de las ideas pedagógicas de su tiempo.

En él se sitúa la alfabetización en el marco de una dinámica educativa propia de los adultos, que es 'dialogica' y a la vez 'problematizadora', y que recoge la experiencia de los adultos porque aprenden a decir su palabra. La alfabetización es concebida como un proceso cultural en cuanto permite un crecimiento de la identidad social y tiene una significación 'concientizadora'. Por ello, la acción alfabetizadora coopera con la liberación y rechaza la invasión cultural como penetración de los invasores en el contexto cultural de los oprimidos.

A grandes rasgos, las fases del método son las siguientes: (a) Levantamiento del universo léxico de los grupos con los cuales se trabajará. (b) Elección de palabras generadoras a partir del universo léxico bajo criterios como riqueza y dificultades fonéticas. (c) Creación de situaciones existenciales típicas del grupo con el que se va a trabajar. (d) Elaboración de guías que auxilien a los coordinadores de debate en su trabajo. (e) Confección de fichas con la descomposición de las familias fonéticas correspondientes a los vocablos generadores.

La influencia del método psicosocial en América Latina, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, ha sido muy fuerte. Sin embargo, no siempre se ha tomado en conjunto todos los elementos que lo componen y caracterizan; así, algunas experiencias han reducido su aplicación omitiendo el levantamiento del universo léxico y estableciendo las mismas palabras para todo un país, que son descodificadas en el proceso de la alfabetización.

Sin embargo, lo anterior permite sostener que uno de los desafíos pendientes en la educación popular es una relectura de los escritos de Paulo Freire de la década de 1990. Dice al respecto Torres (1997):

El Paulo Freire de las últimas tres décadas, el que ha muerto en Sao Paulo el 2 de mayo de 1997, es un Freire tanto o más vivo que aquel de la década de los 60 y los 70, pero lamentablemente desconocido para muchos [...]. Seguramente para sorpresa de muchos, Freire nunca reivindicó haber creado un método, un método para enseñar a leer y escribir en particular o un método educativo en general, ni mucho menos haber elaborado una pedagogía, una teoría de la enseñanza y el aprendizaje.

El Freire del decenio de 1990 desarrolla planteamientos sobre política y reforma educativa —aborda aspectos del sistema escolar formal como financiamiento, currículo, pedagogía, formación docente, administración— superando enfoques sectoriales y buscando interrogar sobre la totalidad de la acción educativa.

La alfabetización es mucho más compleja que la simple aplicación de un método, por excelente que este sea. No en todos los casos es posible aplicar el mismo método: es mejor preparar a promotores para que se adapten a demandas específicas de la población por alfabetizar y estar abiertos a innovar la propia metodología por la que se ha optado.

El método «Yo, sí puedo», elaborado por el IPLAC (Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño), radicado en Cuba, empezó en Haití con clases que se emitían por radio para luego ser mejorado hasta llegar a lo audiovisual, tal y como funciona hoy. La pedagoga cubana Leonela Realy, quien lo creó en marzo de 2001 mientras asesoraba la campaña de alfabetización en Haití, señala:

La cartilla sigue la ruta de tres logotipos: un oído y un ojo (escuchar y ver), un oído y un libro (escuchar y leer), y un oído y un lápiz (escuchar y escribir). La observación de las clases (a través de la televisión) permite enseñar e indicar los ejercicios que debe realizar la persona. Para ello se auxiliará de una cartilla, y contará con el apoyo de un facilitador que servirá de puente entre él y la clase contenida en un video.⁵⁸

Son 65 clases grabadas en Cuba en 17 videocintas VHS, y está previsto metodológicamente que se desarrollen dos horas por día, aunque admite flexibilidad en su implementación, atendiendo a las necesidades de cada comunidad. No requiere maestros profesionales; basta con alfabetizadores letrados de la comunidad instruidos por pedagogos cubanos u otros que conozcan el sistema.

Entre sus ventajas ofrece la posibilidad de dirigirse a una mayor cantidad de iletrados al unísono, es más económico, y facilita una mejor comunicación entre la familia, la sociedad y el proceso docente. Y algo no menos importante: no requiere de una institución específica, porque se puede realizar en una casa o en cualquier lugar con condiciones técnicas para instalar el video y el televisor.

Lo novedoso del método es la utilización de las nuevas tecnologías y la asociación de números y letras.⁵⁹ Se trata de llegar lo más cerca posible de las zonas rurales, que es donde hay más analfabetos. Un facilitador, no necesariamente docente, actúa como nexo entre el televisor y los participantes. Las clases son diarias y duran unas dos horas. Para que se le considere alfabetizado, el educando tiene que ser capaz de leer y escribir, al final del curso, una carta legible presentada en una forma determinada.

El método se ha estado aplicando mediante acuerdos entre Cuba y gobiernos locales, provinciales u organizaciones sociales, y ya se ha logrado alfabetizar con él a dos millones de personas. De acuerdo con informaciones oficiales, tuvo particular relevancia en Venezuela. Se aplicó también con éxito con 400 000 alumnos en doce estados de México (cerca de 250 000 alfabetizados), en Mozambique (13 702) y en el Ecuador (10 435);

⁵⁸ Fuente: <www.Rebellion.org>, 10 de septiembre de 2003.

⁵⁹ El método se basa en la asociación de cada una de las letras del alfabeto a un número. El orden de las letras asociadas a los números está en función de la frecuencia de su uso. Esto supone la presentación de combinaciones de letras —asociadas a sus respectivos números— que forman palabras y grafemas que facilitan la memorización (Fuente: UNESCO, 2006).

en Nueva Zelanda (5 620), principalmente entre la población maorí autóctona.⁶⁰ Bolivia inició el 1 de marzo de 2006 una campaña nacional de alfabetización. La Argentina, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y República Dominicana son otros países donde se está aplicando.

La difusión y aplicación del método obedece también a una opción política compartida por Cuba con el apoyo venezolano. Así, por iniciativa de ambos gobiernos en el Convenio Andrés Bello se opta por el desarrollo de programas de alfabetización en países miembros que estén interesados en aplicar y extender métodos de probada eficacia y que se ven limitados por carencias financieras. En este contexto: «Cuba y Venezuela ratificaron su compromiso, como expresión tangible entre los dos países, a colaborar solidariamente bajos los preceptos de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) en acciones de alfabetización con el método 'Yo, sí puedo'». ⁶¹

LA OPINIÓN DE LA UNESCO

El método «Yo, sí puedo», creado y puesto en práctica por Cuba en quince países, demuestra que es posible alfabetizar con eficiencia con la tercera parte de los 160 dólares calculados por la UNESCO por analfabeto.⁶²

El método cubano recibió el Premio Alfabetización 2006 Rey Sejong de la UNESCO, otorgado por un jurado internacional de expertos. Ellos señalaron que aquel es: «[...] innovador, flexible, capaz de adaptarse a una variedad de situaciones geográficas, culturales y étnicas, que ha probado su eficacia en contextos sociales, rurales y urbanos, y en sectores con necesidades especiales».

Este programa también ha sido evaluado por UNESCO en la 175 sesión del Consejo Ejecutivo (París, 25 de agosto de 2006), y en esa evaluación se señalaron algunos reparos. Entre ellos, que no incluye la aritmética y que: «da prioridad a procesos de aprendizaje que son un tanto mecánicos» y «adolece de una ausencia de procedimientos de evaluación sistemática y presenta carencias en lo referente al uso de la información». Además, vencida la primera barrera de saber leer y escribir rudimentariamente, las personas deberían estar en condiciones de poder ingresar a la educación de adultos para completar su educación básica. Lamentablemente, en muchas zonas no existe esta oferta educativa, por lo que las entidades ejecutoras deberían prever los marcos de educación de adultos que permitan consolidar estos aprendizajes.

⁶⁰ Fuente: Artículo de Ángel Guerra en La Jornada, México, 9 de septiembre de 2006.

⁶¹ Fuente: Página web de la SECAB (Secretaría del Convenio Andrés Bello), que se refiere al I Encuentro del Convenio Andrés Bello (CAB) desarrollado en 2006.

⁶² En algunos países —Honduras, por ejemplo—, donde por convenios con el Gobierno de Cuba se deben asumir los costos de viaje y permanencia de asesores cubanos, esta circunstancia encarece los costos de la aplicación del método.

El informe de la UNESCO señala que «Yo, sí puedo»:

No se ha mostrado muy receptivo a la incorporación de los cambios que se han producido en los procesos de aprendizaje y no ha sacado provecho de las últimas novedades en el ámbito de la alfabetización, por ejemplo la visión amplia basada en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la definición de las diferentes formas y niveles de alfabetización, y la concepción 'actualizada' de las competencias básicas.⁶³

c. El método REFLECT⁶⁴

Sus promotores afirman haber adoptado como marco teórico las propuestas de Paulo Freire. Aplicado inicialmente como proyecto piloto en Bangladesh en el Asia, Uganda en el África y en El Salvador en América Latina, se ha extendido a más de treinta países.

Sus características básicas son:

- Se combina la alfabetización con un diagnóstico de la realidad comunitaria rural, promoviendo la participación activa de los jóvenes y adultos tanto en el aprendizaje de la lectoescritura como en el conocimiento de su realidad.
- Se utilizan materiales producidos por los propios alumnos participantes, en los cuales estos escogen las palabras que desean aprender.

Una de las principales ventajas de incorporar en las prácticas de alfabetización las actividades desarrolladas por los propios participantes, es la de que este aprendizaje resulta inmediatamente aplicable a la meta que ellos mismos se han propuesto: llegar a ser un mejor soldador, un mecánico de vehículos, un jardinero o un obrero de construcción. La alfabetización forma parte de su mejor calificación como trabajadores. Sin embargo, esas prácticas no siempre conducen a la capacidad de leer otros tipos de texto: periódicos, revistas, libros y folletos, anuncios comerciales, etcétera (Rogers, 2005).

Este método ha sido objeto de críticas por el lobbyling agresivo y permanente del ámbito de quienes toman las decisiones de políticas, estados y ONG, agencias nacionales e internacionales, «[...] incluyendo la presencia sistemática de los personeros y activistas de REFLECT en conferencias y foros internacionales sobre el tema educativo y sobre la alfabetización en particular» (Torres, 1996).

⁶³ Citas textuales del mencionado Informe UNESCO en la 175.ª reunión de su Consejo Ejecutivo.

⁶⁴ REFLECT es la sigla de Regenerated Freirian Literacy trough Empowering Community Techniques.

VI.

Puntos que deben ser tomados en cuenta en la concepción y ejecución de políticas educativas con jóvenes y adultos

Lo que a continuación se señala es producto de la experiencia regional acumulada.

1. CUÁNDO SE ALFABETIZA Y EDUCA MEJOR A JÓVENES Y ADULTOS

Existen por lo menos seis aspectos que merecen ser atendidos por quienes deciden las políticas, los educadores y los involucrados en acciones tendientes a reducir drásticamente el analfabetismo y a expandir la educación básica con personas jóvenes y adultas:

a. Dar en las programas de alfabetización particular importancia a la educación básica postalfabetizadora

La posibilidad de dar continuidad a los estudios es tan o más importante que la alfabetización misma. Se demanda la creación de programas viables que deben variar o ser compatibles de acuerdo con las necesidades de los participantes.

Una de las principales innovaciones sería tomar en cuenta la opinión de los propios participantes. Es bueno recordar que la investigación de UNESCO que encuestó a participantes de escuelas vespertinas y nocturnas en el hoy lejano 1989, da cuenta de que los alumnos entrevistados demandaban prioritariamente que se les enseñara computación e inglés como segundo idioma (Messina, 1992); percibían con claridad que sin ambos instrumentos les sería más difícil competir en sociedades modernizadas. Es preciso crear programas en los que las necesidades de los participantes sean factor clave en la elaboración de propuestas educativas.

Será a la vez indispensable revisar los contenidos y los aprendizajes propuestos en los procesos alfabetizadores, alentando que ofrezcan oportunidades para que las personas amplíen sus conocimientos. Lemos (2006) sugiere considerar en estos procesos:

- La reflexión sobre el mecanismo de la escritura.
- La familiaridad con un conjunto variado de situaciones de habla públicas.
- La reflexión y análisis sobre variedades regionales y sociales de la lengua.
- Situaciones diversificadas de uso de la escritura.
- La familiaridad con un conjunto amplio de textos, sus contextos de producción y circulación.
- El desarrollo de estrategias de lectura.
- Las vivencias y actividades de explotación de textos.
- Propuestas orientadas a la producción escrita.

Añadimos, reiterándola, la necesidad de vincular estrechamente tanto a la alfabetización como a la educación básica postalfabetizadora, con las necesidades básicas de aprendizaje ligadas al trabajo productivo. La atención focalizada de grupos sociales más necesitados en el medio rural y marginal urbano, con programas persiguiendo objetivos explícitamente relacionados con el empleo o la mejor producción de esos sectores poblacionales, tendrá mucho mejores posibilidades de ser útiles, atrayentes y exitosos.

En síntesis, los programas de alfabetización debieran comprender necesariamente un programa de educación básica.

b. Tomar en cuenta la diversidad cultural de los participantes

Los jóvenes y adultos participantes por lo general provienen de distintos medios culturales y son portavoces —y a la vez generadores— de cultura. Esta heterogeneidad demanda conocer el contexto en que están insertos y las actividades que desarrollan.

La diversidad cultural también se expresa en la valoración que se da al propio aprendizaje y en el modo que se posicionan socialmente. Esto supone que no debe imponerse la manera de pensar y actuar de los encargados del programa al grupo. Asumir la diversidad de experiencias enfrenta, además, la diversidad de propósitos comunicativos y de situaciones funcionales vinculadas con la escritura.

c. Atender a necesidades básicas de aprendizaje

Hay elementos de juicio que permiten afirmar que los aprendizajes de lectura y escritura parecen ser más significativos fuera de la escuela. La consideración de prácticas dependientes del uso de la escritura conectadas a proyectos y necesidades del grupo de participantes sería particularmente pertinente. Estimular diversos tipos de situaciones de interacción con la lengua escrita puede representar la creación de múltiples oportunidades de aprendizaje vinculadas al bagaje cultural de los estudiantes o participantes. La alfabetización debiera, sobre todo, crear condiciones para nuevos aprendizajes.

Sylvia Schmelkes (1994) nos propone definir las necesidades básicas de aprendizaje de los adultos como una respuesta desde el quehacer propiamente educativo a la satisfacción de las necesidades básicas, a secas, ubicando a la EPJA como fenómeno social y socialmente determinado. En ese sentido, no se trata de identificar aptitudes básicas, sino de asociar necesidades básicas a la concepción de calidad de vida, que demanda competencias específicas para satisfacerlas.

En dicha perspectiva será importante prever en los programas destinados a jóvenes y adultos la atención tanto de necesidades básicas comunes como las de sobrevivencia de sectores específicos; las necesidades de salud, alimentación, vivienda, trabajo, salud ambiental, serán diferentes si los programas están dirigidos a los campesinos y los indígenas, o a personas del sector marginal urbano en nuestros países.

d. Considerar estrategias demandadas por los nuevos significados de la alfabetización y la educación básica

Habría que considerar que para volverse un usuario de la lectura y de la escritura será preciso experimentar un conjunto amplio de situaciones en las que ambas, lectura y escritura, sean necesarias. No bastará, entonces, reducir la alfabetización a aprender a leer y a conocer cómo funciona la escritura. Los nuevos significados de la alfabetización demandan de esta la interpretación y producción de considerable variedad de textos, comprendiendo y asumiendo la necesidad de organizarlos bien, de seleccionar vocabulario, de usar la puntuación, etcétera, procurando que el uso de la lectura y de la escritura sirva para ampliar el universo comunicativo y la interacción con las personas. En síntesis, los aprendizajes propiciados en la alfabetización debieran posibilitar en la persona alfabetizada el desarrollo de habilidades y actitudes que le permitan actuar con crecientes grados de autonomía en una sociedad letrada.

DAR IMPORTANCIA A LA FORMACIÓN DE LOS EDUCADORES

La formación de educadores tiene que tomarse como un proceso de aprendizaje conectado a sus intereses y necesidades y a su mejor acción profesional y pedagógica en relación con los participantes. Esta formación tendría que corresponder a un concepto amplio de alfabetización y a las demandas educativas de los grupos con los que se trabajará.

Será importante tratar de que en la interacciones con los educandos los educadores promotores establezcan con aquellos una acción pedagógica en la que: (1) no concentren sus decisiones en el manejo de la clase; (2) no monopolicen el uso de la palabra; (3) no asuman una actitud permanente de correctores; (4) no fuercen el ritmo de la enseñanza; y, (5) trabajen dialogando y en actitud de respeto de las diferencias.

GENERAR AMBIENTES EDUCATIVOS Y ALFABETIZADORES CON ENFOQUES INTERSECTORIALES

Un ambiente alfabetizador es el que propicia espacios de socialización y convivencia, de intercambio de experiencias; que posibilita la realización de actividades colectivas (reuniones, asambleas, grupos de trabajo u otras) para el desarrollo de proyectos comunes, entre los cuales estará el de la propia alfabetización. La creación de entornos alfabetizadores caracterizados por su riqueza y dinamismo, donde la comunicación escrita es utilizada sistemáticamente por todos con propósitos y en formas adecuadas a un contexto específico, representa una estrategia esencial para el fomento de la alfabetización.

La necesidad de asumir programas de alfabetización y educación básica con miradas intersectoriales es indispensable para su concreción y éxito. Ello supone enfoques administrativos y de gestión orgánicamente diferentes de los tradicionales proyectos alfabetizadores. Si bien es deseable que el sector educación lidere las iniciativas nacionales, debería haber una clara concepción de la administración como proceso articulador y facilitador en apoyo de los demás procesos y componentes de la alfabetización y de la educación básica como totalidad, enmarcada en un ámbito mayor: la educación permanente.

Los enfoques intersectoriales suponen, asimismo, nuevos estilos de gestión agilizando procesos, enriqueciendo el sentido de la participación y fortaleciendo los espacios organizativos y de saber; la creación de condiciones necesarias para que la toma de decisiones, la definición de políticas y estrategias y la operacionalización de estas sean demostración de la participación real de las instancias involucradas y de representación de las organizaciones y sectores sociales protagonistas principales; asegurar la descentralización efectiva y ciertos grados de autonomía de las organizaciones de base y agentes educativos. Todo ello debiera a la postre significar la constitución en los estados nacionales de subsistemas de educación de jóvenes y adultos que integren varios sectores e instituciones partícipes en los programas generados.

ALENTAR LA INVESTIGACIÓN

La ausencia de investigaciones sobre alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos es un hecho social y académico reconocido. Los estudios que se puedan alentar y desarrollar tienen valor estratégico para resolver los problemas de la sociedad que suponen el analfabetismo y los bajos niveles de escolaridad en la población más pobre de nuestros países. La influencia de las investigaciones no debiera buscarse en la aplicabilidad de sus resultados sino en su capacidad para hacer más visibles socialmente los problemas y en las mayores posibilidades de enfrentarlos y de transformar situaciones sociales y educativas vinculantes.

Entre otras temáticas por sistematizar e investigar, se pueden proponer las siguientes:

- Estudio sobre métodos y su adecuación a realidades nacionales y locales.

- Estudios sobre materiales y publicaciones para alfabetizados.
- Estudios sobre formación docente y de facilitadores del aprendizaje en programas de alfabetización y de educación básica para jóvenes y adultos.
- Sistematización y evaluación de experiencias.
- Aprendizaje en lenguas maternas y estudios sobre la enseñanza del castellano como segunda lengua en poblaciones indígenas.

CONSIDERAR DEMANDAS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Existe un nuevo tipo de analfabetismo denominado «tecnológico» que se manifiesta en diversas circunstancias concretas: recién licenciados que no consiguen su primer empleo por no saber usar una computadora, directivos que ven peligrar su carrera por no saber aplicar las nuevas tecnologías a su negocio y cualquiera *cuya calidad de vida* pudiera mejorar en caso de sacarle mejor partido a las nuevas tendencias. En un futuro no muy lejano, el analfabetismo tecnológico puede convertirse en un factor de mayor alcance y generador de importantes diferencias entre países o regiones. Es muy probable que a la vuelta de unos pocos años la tasa de alfabetización tecnológica será para los economistas un indicador de riqueza tan válido como lo es hoy la tasa de alfabetización clásica. La disponibilidad de mano de obra correctamente formada en el uso de las nuevas tecnologías puede ser un factor tan determinante a la hora de prever el crecimiento económico de una región como el grado de dificultad para contratar nuevas líneas de teléfono.

Ahora bien: la historia del siglo que ha concluido es pródiga en ejemplos del entusiasmo con que la educación ha acogido como potenciales medios educativos al cine, la radio, la televisión, el video y, más recientemente, a la computadora. Pareciera que cada nuevo medio significó para algunos innovadores respuestas finales a problemas educativos acumulados. Sin embargo, al cabo de años de aplicación cada medio resultó efímero en cuanto a las potencialidades que se le atribuían, en gran medida por tratar de implantarlos como mecanismos educativos sin antes tomar en cuenta los fines que se persiguen con su aplicación.

Ante las nuevas tecnologías es frecuente encontrar posiciones que van desde las utópicas (la tecnología como panacea resolviendo principales problemas en el aprendizaje) a las escépticas (la televisión y los ordenadores pueden ser nocivos para los niños y estimulan un aprender inocuo). Ambas posturas obedecen a una visión tecnocéntrica del problema que no considera elementos humanos, culturales y contextuales y privilegia solo lo tecnológico, sustituyendo indebidamente un fin por los medios. La cuestión fundamental no es ¿qué se puede hacer con el computador o el televisor?, o ¿qué hacen los ordenadores o la televisión a los niños o usuarios? Sería más útil preguntarse ¿qué pueden hacer los niños, los jóvenes y los padres de los niños con las computadoras o la televisión? ¿Qué cosas pueden construir con ellos? ¿Cómo dotar con competencias a niños y adultos para que puedan moverse en el mundo de la computación y de la televisión?

Importa admitir que toda nueva tecnología no tiende a reemplazar la anterior. La computadora no reemplaza a la máquina de escribir ni al video; este no reemplaza al televisor, ni este a la radio. Cada una de estas tecnologías tiene su función, sus potencialidades y limitaciones. Se trata de que, desde pequeñas, las personas sepan de su existencia y sean motivadas para usar adecuadamente cada medio.

2. HACIA ESTRATEGIAS INTEGRALES DE ALFABETIZACIÓN⁶⁵

Un problema que se arrastra es la creencia de que la alfabetización debiera ser coordinada y asumida solo por unidades administrativas a cargo de la educación de adultos, sin recursos suficientes. Hoy, el analfabetismo no es asociado exclusivamente con el mundo adulto: se reconoce ya su necesaria vinculación con los bajos resultados de los sistemas educativos.

Los elementos anteriores demandan una estrategia cualitativamente distinta y de carácter prospectivo, en la que se parta de reconocer que no es posible resolver el analfabetismo presente y el futuro —empozado en la deficiente educación básica— únicamente por la vía de la educación de adultos y que, más bien, es necesario que la alfabetización inicial de los niños en centros escolares y las diversas expresiones del problema del analfabetismo sean comprendidas en una estrategia de tipo integral o global, que considere los fundamentos señalados.

Se trata de promover en los países la formulación y ejecución de una *estrategia nacional integral de alfabetización*, que comprende una acción interinstitucional representativa de sectores públicos y de organismos de la sociedad civil, empresariales, universitarios, gremios docentes e iglesias.

Esta estrategia tendría que ser convocada y liderada por los estados a través de sus ministerios o secretarías de Educación, asumiendo como política pública el enfrentamiento del problema, para establecer niveles y modalidades de acción complementaria entre sectores educativos, sociales y productivos; líneas convergentes de acción entre niveles y modalidades educativas, así como acuerdos contractuales con entidades de carácter técnico, investigativo o promocional y con los gremios docentes para el desarrollo de las distintas actividades comprendidas.

En esta opción tendrían que tomarse en cuenta verdades de la experiencia alfabetizadora como las siguientes:

- Las experiencias más exitosas consideran importante la participación activa de las comunidades desde sus propias formas organizativas, y buscan la integralidad de acciones, inscribiendo lo educativo como parte del desarrollo socioeconómico de los participantes, de sus familias y de sus comunidades.

⁶⁵ Fuente: Rivero (2007).

- Los nuevos modelos de alfabetización deben ser concebidos como un proceso continuo que incluya la alfabetización, la postalfabetización y una educación permanente o a lo largo de toda la vida.
- Una estrategia de carácter integral privilegiará el aprendizaje de todos los sujetos educativos, el uso funcional de la lengua y el razonamiento matemático, con metodologías para recuperar saberes y experiencias de los jóvenes y adultos, revalorándolos e incorporándolos como parte fundamental de su propio proceso educativo y ofreciéndoles una atención diversificada.
- Dicha integralidad supone tomar providencias para que no existan futuros bolsones de analfabetismo. La atención de la primera infancia y asegurar tanto la generalización del preescolar como efectivos aprendizajes en los tres primeros grados de enseñanza primaria forman, por ello, parte de esta estrategia.

Los diferentes elementos de la estrategia integral debieran estar referidos a los siguientes cuatro ámbitos prioritarios de acción:

a. Esfuerzos para lograr mejores rendimientos en la alfabetización escolar de los niños pobres en los primeros grados de instrucción

- La atención al desarrollo de la primera infancia y el acceso universal a una educación inicial será base de la construcción de un sistema educativo sólido. Se señala, con razón, que, desde el punto de vista de su desarrollo, no existe momento más importante en la vida de un niño que los primeros años; en ninguna otra etapa de su vida como durante el tiempo que es concebido hasta sus tres primeros años las intervenciones tempranas a partir de su vinculación con los padres, las instituciones sociales y su medio ambiente tienen tanto impacto y marcan huellas tan profundas.
- Establecer convenios con el sector Salud y entes especializados para hacer factible un mejor desarrollo en los primeros años de vida de niños y niñas.

A la inversa de quienes propugnan opciones autonomistas, aquí se sostiene que la alfabetización debe inscribirse en un sistema integrado de aprendizaje que englobe los enfoques formales y no formales y establezca los respectivos canales de comunicación entre ellos. La alfabetización debe constituir el principal camino hacia la educación primaria universal. Es preciso que los sistemas abiertos de aprendizaje la conecten con otras ramas.

- Centralizar la acción del cambio educativo en los tres primeros grados de educación primaria y básica, en la buena enseñanza y aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo básico. La principal alfabetización, pensando en un futuro sin analfabetos, será la que se haga en los tres primeros grados de primaria en las escuelas; elevar conciencia tanto en maestros como padres sobre la necesaria mejor calidad de la enseñanza en este primer ciclo escolar ayudará a mejorar niveles de aprendizaje y la vigilancia ciudadana sobre las escuelas.
- La lectura que se promueva en las escuelas y en las familias no debiera estar asociada solo a «deberes» escolares; será muy productivo estimular el goce de la lectura y la elección de textos pensando en los intereses de los propios niños.
- La escritura y la producción de textos infantiles debiera ser objetivo permanente en la educación escolar; considerarla como bien o producto y como herramienta y patrimonio del desarrollo humano ayudará a consolidar y hacer irreversible la alfabetización infantil.
- Será necesario procurar a los docentes de formación inicial el dominio de metodologías y prácticas pedagógicas que garanticen buenos resultados en la primera alfabetización trabajando con grupos heterogéneos, con niños en extraedad y sin estímulos pedagógicos en sus familias.
- Serán piezas estratégicas de la alfabetización infantil la selección adecuada y la distribución de materiales de lectura que estimulen la imaginación infantil y el gusto por la lectura. Propiciar bibliotecas de aula en todo el país, particularmente en las zonas más deprivadas, ayudará al logro de los propósitos señalados.
- Se otorgará atención especial a niños con dificultades de aprendizaje. La convocatoria a maestros jubilados para que se sumen y sean protagonistas en esta iniciativa puede ser muy útil. Asimismo, iniciar campañas para un mayor respeto por todos los niños y niñas, sea cual fuere su nivel de rendimiento; así, desterrar denominaciones peyorativas («burro», «retrasado mental», «flojo» u otras) con las que padres y maestros estigmatizan a los niños con bajos niveles de aprendizaje en las aulas, pudiera ser una campaña símbolo en esa perspectiva.
- Finalmente, esta alfabetización infantil será reforzada motivando a los padres para su propia alfabetización y para el ejercicio de la lectura y la práctica de la escritura.

b. Acciones estratégicas de alfabetización de núcleos poblacionales sin escolaridad, atendiendo preferentemente la población adulta con capacidad de producir y de criar a sus hijos, a la población juvenil —de núcleos urbanos marginales, rurales e indígenas— en situación de analfabetismo absoluto

Será necesario redefinir lo que se entiende por alfabetización superando la idea de aprendizaje mecánico de la lectoescritura, asociándola a una educación permanente a lo largo de toda la vida, y lo que se plantea hacer para alcanzarla:

- Hay que focalizar la alfabetización en áreas geográficas y en grupos prioritarios (madres gestantes o con niños en condición de ir a la escuela, jóvenes en capacidad de trabajar, adultos con necesidad de ser alfabetizados para mejorar su condición social y familiar), evitando la organización de «campañas» para convocar a todo analfabeto a «alfabetizarse».
- La organización de bases de datos tanto de potenciales alfabetizandos como de promotores facilitadores (alfabetizadores), procurando precisar los lugares y zonas donde organizar programas, será indispensable para asegurar el éxito de las tareas de alfabetización.
- Debieran ser motivo de atención especial la educación de las trabajadoras domésticas y de los trabajadores de la construcción, que viven en las propias obras que construyen.
- Será necesario organizar, para efectos de la coordinación y ejecución de acciones de alfabetización, mapas de instituciones estatales, no gubernamentales y gremiales que desarrollen o tengan posibilidad de ejecutar diversas tareas para abatir el analfabetismo.
- Es preciso desarrollar convenios entre los ministerios o secretarías de Educación y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, universidades y otros centros de educación superior y gremios docentes para la organización de estrategias y de la propia ejecución de la alfabetización, así como para llegar a acuerdos sobre los propósitos, los procedimientos y los métodos en materia de certificación.
- Urge dar atención diferenciada —en métodos, con alfabetizadores concedores del idioma predominante, en materiales, etcétera— a la alfabetización requerida por poblaciones indígenas con lenguas maternas diferentes del castellano.
- Hay que crear mecanismos que estimulen y posibiliten la presencia activa de los participantes jóvenes en las decisiones que afecten tanto los programas como los procesos educativos. Los alfabetizadores, esenciales para el éxito de los programas, raras veces pueden disponer de un apoyo profesional permanente y, por lo general, muchos no poseen ninguna experiencia docente anterior.
- En el reclutamiento de voluntarios debiera primar su vinculación con el entorno donde se desarrollará la alfabetización. La participación juvenil demanda preparar a los jóvenes voluntarios en el registro de analfabetos, en la propia alfabetización y en la evaluación de procesos y resultados.
- En algunas ocasiones será necesario convocar a docentes titulados sin trabajo, que podrían ser preferidos a la hora de seleccionar alfabetizadores.
- Será necesario construir una metodología de sistematización. El uso de crónicas y diarios de campaña para que los coordinadores puedan llevar sus propios registros será de gran utilidad en la acción alfabetizadora. El adecuado registro y una apropiada sistematización de experiencias posibilitará un mejor intercambio de materiales utilizados.
- La evaluación de procesos y de resultados de la alfabetización tendría que ser importante parte constitutiva de la estrategia que se desarrolle.
- La prioridad de la alfabetización femenina en poblaciones indígenas es consecuencia de los elevados porcentajes que ellas representan en el índice absoluto de analfabetismo en países con significativas poblaciones indígenas.

c. Conocimiento del problema de niveles de alfabetismo funcional y estrategias para enfrentar los deficientes resultados escolares

- Será necesario un diagnóstico que muestre las características del analfabetismo funcional en cada país. Se ha hecho mención a la investigación sobre niveles de analfabetismo y alfabetismo funcional desarrollada por la UNESCO en varios países de la región; con los ajustes necesarios, esos u otros instrumentos podrían ser útiles para conocer y caracterizar las distintas expresiones y diferentes niveles de alfabetismo alcanzados, de modo que permitan visualizar mejor la gravedad del problema del analfabetismo funcional y sus posibles soluciones.
- Universidades nacionales y privadas debieran ser partícipes y podrían incluso liderar tales estudios.
- Es preciso formular una estrategia con expresiones locales y municipales, para enfrentar los efectos de una mala educación básica en poblaciones en situación de pobreza.
- Urge dar atención preferente a jóvenes con baja escolaridad; la investigación regional de UNESCO ya mencionada señala que se requieren no menos de siete u ocho años de escolaridad para considerar a una persona «alfabetizada».
- Hay que alentar modalidades semipresenciales de educación básica y media para jóvenes y adultos en situación de marginalidad.
- En los últimos grados de educación primaria y en los de educación secundaria es necesario incrementar los estímulos para la lectura de novelas, cuentos y leyendas, superando la exclusiva y obligatoria lectura de textos escolares.
- Las características singulares de las poblaciones indígenas que hablan lenguas diferentes del castellano dominante demandan estrategias diferenciadas en su beneficio.
- Es preciso desarrollar estrategias para programas educativos de aprendizaje acelerado en los que se reconozcan los saberes previos o el aprendizaje por experiencia de vida. La vinculación de los niveles de alfabetización a las experiencias de trabajo o de vida pueden posibilitar aportes de los participantes como enseñantes de oficios y prácticas útiles en la vida cotidiana.
- Sería deseable el establecimiento de acuerdos con la TV privada y pública para desarrollar programas educativos que ayuden a enfrentar el analfabetismo funcional caracterizado en cada país.
- Hay que generar ambientes favorables a la lectura en lugares públicos (aeropuertos, terminales de buses, hospitales, postas médicas, etcétera), así como instalar bibliotecas populares alentadas por municipios.

d. Asumir la alfabetización digital y otras demandas de alfabetización de sectores populares e indígenas

El acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación debiera ser parte de la alfabetización. La brecha digital imperante acentúa los niveles de inequidad existentes

en los países de la región. De ahí la importancia de propiciar acciones educativas con sectores populares tendientes a la alfabetización científico-tecnológica y al dominio computacional:

- Será necesario no limitarse a las computadoras y recurrir al uso maximizado de la infraestructura y medios de cada localidad.
- Importa atender preferentemente la abundante información existente en Internet. No se trata de acumular información, sino de aprender a seleccionarla en función de intereses o necesidades concretas.
- La escuela no debiera ignorar la vigencia de la televisión y de la radio como medios masivos de influencia en niños, niñas y padres. Será importante estimular la organización, con padres de familia y maestros, de sesiones de audiovisión crítica de programas populares en los medios de comunicación, particularmente los que se transmiten por la televisión.
- Hay que desarrollar acciones orientadas al conocimiento de deberes y derechos ciudadanos y de temas transversales, procurando así combatir la violencia callejera y familiar y desarrollar medidas preventivas en beneficio de la salud y de la mejor atención de necesidades básicas de las poblaciones.
- Los peligros que representan para muchas ciudades la polución y el deterioro del medio ambiente obligan a incluir temas afines a la protección y prevención ambientales en todo proceso alfabetizador.

En suma, frente al riesgo de acabar entregando la educación básica a las fuerzas del mercado, el Estado debe asumir la responsabilidad principal en la planificación y coordinación de las actividades de alfabetización y de educación básica. La responsabilidad de los poderes públicos ha de compartirse con las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, de las ONG nacionales y de las autoridades locales.

A la inversa de quienes propugnan opciones autonomistas, aquí se sostiene que la alfabetización debe inscribirse en un sistema integrado de aprendizaje que englobe los enfoques formales y no formales y establezca los respectivos canales de comunicación entre ellos. La alfabetización debe constituir el principal camino hacia la educación primaria universal. Es preciso que los sistemas abiertos de aprendizaje la conecten con otras ramas.

Como bien señalan CEAAL y otras organizaciones de la sociedad civil de América Latina en su Segunda Carta Abierta a los Gobiernos y Pueblos Latinoamericanos sobre la Alfabetización del 8 de septiembre de 2007:

No existe justificación alguna para no poner punto final al analfabetismo, e incluso los países de bajo analfabetismo deben considerar suyo el problema —tal como lo hace Cuba en Latinoamérica y España en Iberoamérica—, pues mientras existan iletrados/as en Nuestra América la responsabilidad es de todos, por elemental sentido de fraternidad histórica, y porque la solidaridad mueve montañas.

VII.

La superación del círculo vicioso de la pobreza como parte de la idoneidad de la alfabetización y la educación con personas jóvenes y adultas

Un primer requisito de la pertenencia a la EPJA es alentar, en la concepción y estrategias de sus programas, acciones que, unidas a otros factores socioeconómicos y políticos, se orienten a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. El círculo vicioso de la pobreza se transmite de generación en generación y se traduce en altas tasas de fecundidad en las familias más pobres, en el mayor riesgo de embarazos mal llevados por las madres de esas familias, en el peor estado nutricional de sus hijos, en las mayores dificultades de estos en el aprendizaje escolar y, como consecuencia lógica, en mayores tasas de repetición y deserción; son estos niños los que más tarde terminan en trabajos con poco futuro y de escasa productividad en el sector informal.

Son múltiples las evidencias de que no es posible enfrentar la pobreza solo con medidas de tipo social y educativo. Sin embargo, es importante establecer y generar estrategias de acción que potencien los elementos educativos para enfrentar este flagelo.

1. ALGUNOS ELEMENTOS ESTRATÉGICOS

La alfabetización de los más pobres debe seguir siendo tarea prioritaria si se admite que la condición analfabeta no solo es expresión de pobreza, sino impedimento para superarla y para alentar y acompañar la educación de los hijos; y si, además, se considera que los efectos de la creciente pobreza en la región serán determinantes para el aumento de índices de analfabetismo en algunos países y en determinadas regiones de otros.

La mayoría de los más significativos programas de educación de jóvenes y adultos tendría que incluir elementos estratégicos como los siguientes:

- Incorporar temáticas que favorezcan una paternidad responsable.
- Vincularse o ser parte de programas materno-infantiles que alienten, en coordinación con el sector Salud, el control del embarazo y la crianza de los hijos, con distribución gratuita o subsidiada de leche para madres y lactantes.

- Alentar la capacitación de madres y promotoras para la expansión de la educación inicial o preescolar, en especial a través de modalidades no formales y en poblaciones de bajos ingresos, estimulándose, a la vez, la creación u organización de programas de complementación alimentaria.
- Formar parte de una opción nacional por recuperar los niveles de gasto social previos a la crisis de los años 1980 y por ampliar los programas de capacitación, «de modo que cada trabajador tenga acceso a ellos no una, sino varias veces a lo largo de su vida laboral».⁶⁶
- Incorporar las temáticas de educación ambiental y educación del consumidor como elementos importantes de enfrentamiento a la pobreza.
- La educación de derechos humanos fundamentales como contexto de satisfacción de necesidades básicas, tendría que constituir una temática eje de los programas.

La mayoría de estos elementos estratégicos constituyen armas para enfrentar un analfabetismo funcional colectivo aún no abordado; orientan su enfoque a lo que se reconoce como una *educación para la calidad de vida*.

Como también señalaba la Conferencia Mundial de Jomtien y confirmaba la de Dakar, tanto los jóvenes como los adultos, y en particular las niñas y las mujeres, que no han sido escolarizados constituyen un grupo prioritario para una educación fundamental que comprende programas como los mencionados. Se trata, por lo general, de personas que ya están en condiciones de procrear y que demandan información que les permita tomar decisiones sobre su fecundidad, sobre las edades para iniciar la relación de pareja, sobre procedimientos para reducir tasas de mortalidad infantil u otras respecto de la calidad de su vida (por ejemplo, las opciones migratorias). Este tipo de educación, estrechamente asociada o centrada en el futuro, posibilita descubrir y asumir responsabilidades personales y ante la comunidad, y otras de tipo colectivo ante problemas que afectan el ambiente humano y natural o problemas propios de economías de consumo.

2. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN DE LA MUJER POBRE

«La discriminación basada en el género sigue siendo uno de los obstáculos más pertinaces que se oponen al derecho a la educación», señala el Marco de Acción de Dakar.

La coincidencia de analfabetismo y bajos niveles de escolaridad femeninos con bolsones de pobreza, y la importancia de la mujer como factor educativo y cultural, demandan una específica atención educativa a mujeres en situación de pobreza.

⁶⁶ CEPAL (1992) consideraba esencial recuperar los niveles de gasto social previos a la crisis de la década de 1980. Proponía concentrar las medidas en los eslabones que transmitan las condiciones de pobreza de una generación a otra y, además, «[...] ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, tanto en lo relativo al tipo de beneficios como a la incorporación, al menos en cuanto a las prestaciones básicas, de grupos de personas necesitadas y no cubiertas [y] privilegiar las transferencias que contribuyan a incrementar el ingreso familiar, más que individual, y focalizar las bonificaciones en los jefes de hogar de más bajos ingresos».

Una investigación sobre rendimiento escolar en el Uruguay, auspiciada por la CEPAL en 1990, señalaba conclusiones que es posible seguir considerando:

Normalmente, las madres no solo tienen a los hijos sino que están a cargo de ellos desde el nacimiento hasta la edad escolar [...]. La madre es el agente socializador fundamental. Desde el comienzo de la vida se comunica con el bebé, comienza a transmitir —vía el lenguaje— su nivel cultural y, con los actos cotidianos ilustra sobre normas y valores que serán los referentes de la conducta del niño.

Con la educación de la mujer pobre se tratará de obtener resultados sustantivos como los conseguidos en diversas experiencias en el mundo:

- Sus efectos influyen en mayores conocimientos y autonomías para el uso de su propio cuerpo y la posible reducción de fertilidad, en la mejora de la tasa de supervivencia y en los niveles de nutrición y salud infantiles. Estos efectos, en los países en desarrollo, son tres veces más importantes que los de la educación de los hombres (Hallak, 1991).
- La conciencia de las madres sobre los beneficios potenciales de la educación de los hijos alienta su asistencia a la escuela e influye en el rendimiento de los niños y las niñas en sus estudios y en sus tasas de promoción. Mientras más y mejor educada sea la madre, mayor será su compromiso con la educación de sus hijos.
- La mayor participación de las mujeres como fuerza de trabajo posibilita aumentar los ingresos y la posición familiar. La educación refuerza sus deseos y capacidad para trabajar, cambiar actitudes respecto de papeles tradicionales en el hogar y en centros de trabajo. En áreas rurales, muchas veces pasan del sector agrícola tradicional al moderno de servicios.
- En el caso de madres indígenas, se refuerzan sus posibilidades de transmitir y afianzar su cultura y sus valores étnicos.
- Mejoran su autoestima y valoran más su condición femenina y la de sus hijas mujeres.

A esos resultados sustantivos debieran añadirse aquellos efectos sobre la propia y personal condición de la mujer. Es común en muchos programas asistenciales y de promoción asociar la educación y el desarrollo de la mujer en función de sus hijos, de su familia o de su grupo vecinal o comunal, dejando de lado las necesidades de su propio desarrollo personal.

Una definición de necesidades básicas desde la actual realidad de las mujeres pobres supone asumir como factor de equidad una adecuada perspectiva de género. Este tipo de propuesta presume que, complementariamente, sean revisados dos aspectos que con frecuencia son parte del debate: el de la coeducación y el de algunos discursos feministas que enfatizan solo elementos de denuncia aplicables a clases medias urbanas.

Las escuelas mixtas, a pesar de constituir un avance importante, no cumplen por lo general cabalmente su condición de escuelas integradoras. Sus insuficiencias influyen para que sean señaladas por algunos educadores como escuelas para niños que reproducen

una sociedad masculina en la que son «admitidas» las mujeres. Ayudan a ello libros de texto que privilegian la jerarquización masculina vigente o la difusión de roles secundarios para las niñas, también frecuentes en este tipo de escuelas. Se sigue requiriendo escuelas y colegios coeducativos con enfoques que estimulen la comprensión de relaciones de género igualitarias y que consideren las prácticas sociales de hombres y de mujeres en las distintas culturas y regiones de cada país; se sigue demandando al magisterio —mayoritariamente femenino— que no acentúe con sus gestos y trato diferenciado el machismo exacerbado de sociedades como las latinoamericanas.

Respecto de determinadas investigaciones y de algunos discursos feministas aún vigentes, son insuficientes los esfuerzos por superar vacíos en sus análisis que consisten en el tratar la situación de las mujeres como problema que atañe y afecta solo a las mujeres. En ellos por lo general se prescinde de la perspectiva masculina y se reduce la palabra «género» a lo femenino. Más aun: no se valora suficientemente la dimensión cultural, y así se deja de lado a la mujer campesina e indígena y, en determinados casos, a la de clase media. En la década pasada, Ruiz Bravo señalaba un problema mayor aún no resuelto: *la ausencia de la perspectiva de género como instrumento conceptual*. Un conocimiento de cómo se construyen las distintas identidades femeninas, y la comprensión y superación de las relaciones de género, exigen también estudios sobre los varones y el proceso de construcción de las identidades masculinas. «Las posibilidades futuras se juegan en nuestra posibilidad de imaginar relaciones diferentes» (Ruiz, 1990).

Finalmente, las reivindicaciones de equidad respecto de las niñas y mujeres se encuentran subordinadas a una perspectiva más global de toma de iniciativas por las mujeres. En el plano de la educación básica esto puede significar la búsqueda de formas de aprendizaje, de modelos pedagógicos y de organizaciones originales.

3. ASUMIR LOS DESAFÍOS DE LA INTERCULTURALIDAD

En América Latina aún persisten diversos problemas relacionados con la vigencia e integración de minorías étnicas, con no asumir la diversidad cultural y lingüística vigente.

Buen número de países latinoamericanos tienen como rasgo sustantivo su diversidad cultural y lingüística. Si bien el idioma oficial es el castellano o el portugués, las lenguas nativas subsisten en menor proporción, además de otros dialectos que se hablan en diversas comunidades indígenas. Esta diversidad, particularmente en países como México, Guatemala, el Ecuador, el Perú y Bolivia, se expresa también en la coexistencia de etnias nativas, algunas agrupadas en familias etnolingüísticas que hablan múltiples lenguas distintas.

El castellano y el portugués son lengua mayoritaria en los países de influencia colonial española y portuguesa, y gozan de mayor prestigio y expansión. Comprenden diversas variedades dialectales regionales y sociales, algunas reconocidas como variedades estándar, distintas del castellano reconocido tradicionalmente como el estándar nacional.

Sin embargo, la historia nacional de nuestros países es indicativa de que los pueblos

que se han desarrollado en sus territorios han coexistido bajo diversas formas de dominación, subordinación y discriminación por la imposición de un modelo cultural y del castellano como lengua oficial.

El sistema educativo reproduce estas relaciones, lo que se traduce en claras expresiones de inequidad educativa para poblaciones de lengua y cultura ancestrales. La obligación de estudiar en una lengua que no dominan y que no se les enseña adecuadamente coloca a millones de niños, jóvenes y adultos latinoamericanos frente a la necesidad de memorizar textos sin comprenderlos. Muchos maestros asignados a zonas donde la mayoría de la población utiliza una de estas lenguas o programas de alfabetización fracasan en su labor pedagógica al no conocerlas ni dominarlas.

Este desencuentro y la desarticulación entre la cultura y el idioma de la educación escolar y los de las poblaciones nativas, es un factor de exclusión. Por otro lado, las actitudes lingüísticas de padres de familia y profesores hacia las lenguas vernáculas y el castellano demandan una educación bilingüe. Se considera que los niños aprenden mejor cuando se les enseña en las dos lenguas (nativa y castellano o portugués), con lo cual se evita el riesgo de exclusión. Esto deviene tanto de aplicar programas educativos que no consideran los rasgos culturales y lingüísticos de la población a la que atienden, como de poner en práctica programas que no introducen eficazmente a los niños en el manejo del castellano (o portugués) como segunda lengua. Esto último, sin embargo, es lo que sucede aún en la mayoría de zonas donde predominan las culturas y las lenguas nativas.

Además, el fenómeno de la exclusión tiene manifestaciones más sutiles y, a la vez, más vastas que las que muestran las estadísticas y las experiencias de los países. Una de ellas es la discriminación racial, que adquiere características muy peculiares entre las mayorías mestizas de algunos países.

Como producto de las migraciones, a las que anteriormente se ha aludido, hombres y mujeres jóvenes de raíces indígenas se ubican en las grandes ciudades o en ciudades intermedias, tornando en multilingües los espacios urbanos. Sin embargo, la diversidad no es asumida como recurso capaz de contribuir a relaciones interculturales nuevas y más equitativas entre los portadores de las distintas lenguas y culturas que coexisten en el país.

La educación no ha desarrollado suficientemente su horizonte de interculturalidad y no permite el aprovechamiento de este saber acumulado.

La población juvenil y la adulta son muy heterogéneas en términos de cultura, género, ámbito geográfico-territorial, historia de vida y experiencias previas con el mundo de la educación, tanto en lo que concierne a ellas mismas como en relación con sus propios hijos, hijas o familiares.

4. EDUCACIÓN Y TRABAJO DE JÓVENES ADULTOS

Aquí se postula la tesis de que todo proyecto educativo pensado para los usuarios de la EPJA y de las sociedades nacionales, además de orientarse a la satisfacción de necesidades básicas, tendría también que integrarse a los esfuerzos por solucionar los problemas y las demandas de la transformación económica. Esta afirmación pudiera parecer muy categórica y excluyente. Pero, vista con detenimiento, corresponde más bien a que el trabajo es una necesidad directa de los grupos de jóvenes y adultos y que, además, no solo no supe dita el proceso educativo sino que alienta la motivación de los usuarios y su garantía de continuidad y pertinencia.

A continuación se indican, sin embargo, algunas precisiones surgidas al respecto en recientes eventos educativos regionales:

- La relación educación de jóvenes y adultos con el trabajo no es una relación tecnológica sino social, por lo que no tiene como fin último que el grupo y el individuo trabajen mejor técnicamente, sino que produzcan como grupo de manera competitiva. La EPJA transforma así el trabajo en trabajo asociativo, apoyándose en conceptos técnicos. Cuando una comunidad o un grupo tienen acceso a algún producto tecnológico, se operan cambios en algunos aspectos de la producción, de sus relaciones con otras comunidades y grupos y, evidentemente, ello determina cambios de contenidos educativos.
- La EPJA, en función de lo anterior, no podría restringirse ni agotarse en la función de capacitación, que, dada como objetivo casi exclusivo, limitaría su marco de referencia y no daría lugar a otro tipo de aprendizajes que, generados en la experiencia del trabajo, pueden estar referidos a aspectos distintos del productivo, como el de las relaciones que se producen en torno a él.
- Otro aspecto importante es la superación de la posible contradicción que puede presentarse entre los procesos productivos y los educativos, ambos con distintas lógicas y racionalidades, lo que genera problemas cuando se trata de unificarlos, que influyen en los resultados de los aprendizajes y en los productos elaborados. Algunas de las experiencias analizadas en este trabajo dan fe de intentos de organización de estrategias de unidades productivo-educativas, fructíferas en la combinación de puntos pedagógicos y la solución de problemas de productividad. Hay que admitir, sin embargo, que no todo proceso productivo puede derivar en educativo y que la investigación educativa tiene aún mucho por realizar en este campo.
- Finalmente, debiera hacerse un esfuerzo por superar la tendencia a vivir de «modas», examinando con cautela el posible economicismo o el marcado énfasis por asociar lo educativo con formación de recursos humanos, que dominan en el examen actual de la educación en los documentos aludidos.

Respecto de la fuerza de trabajo juvenil, se demanda que la educación esté asociada o forme parte de proyectos que partan de las expectativas y necesidades inmediatas de los jóvenes. Será importante priorizar la relación entre educación y trabajo, potenciando la participación de jóvenes en proyectos de carácter productivo, generadores de empleos e ingresos, y el acceso de los jóvenes al crédito. La capacitación de estos jóvenes tendría que partir de las evidentes carencias en los sistemas educativos regulares para orientar o estimular la formación específica en función del empleo y el trabajo, y de la imposibilidad que muestran para retener en la escuela el tiempo necesario a quienes más necesitarían de una capacitación técnico-profesional. Propuestas como estas apuntan a impedir que sigan produciéndose oleadas de estudiantes que, al concluir su paso por la escuela, han aprendido que su ubicación en la estructura productiva es subordinada o de carácter marginal.

A escala local, desde el punto de vista económico, el desafío educativo será doble: acompañar la planificación de acciones que conduzcan a la colocación de recursos y a la generación de proyectos productivos en grupos o comunidades locales y, a la vez, potenciar, por medio de acciones de capacitación y formación, las propias capacidades y los propios recursos locales para que la población sea el principal impulsor y sostén de sus actividades económicas. Un elemento complementario está asociado al conocimiento, selección y uso de tecnologías localmente adecuadas, lo que supone análisis y capacitación para poder escoger entre modos alternativos de producir bienes y servicios que sean compatibles con la mano de obra, el uso de insumos locales, la preservación del ambiente y la afirmación de la identidad local. Otra clara exigencia del desarrollo local es el esfuerzo de capacidades para encarar nuevas situaciones económicas. La población requiere conocimientos técnicos que le permitan asumir responsabilidades ejecutivas y de gestión económica con las que enfrentar la pobreza y, a la vez, para que se pueda liberar del paternalismo ilustrado que trata de sustituir a la comunidad en sus iniciativas «pensando» por ellas.

LAS MATEMÁTICAS

Siguen constituyendo un desafío no resuelto en la EPJA, la enseñanza, el aprendizaje y los materiales de matemáticas que posibiliten su uso como instrumento básico de supervivencia, referido a su manejo de conceptos y operaciones y de cálculos y medidas de uso común para la solución de problemas cotidianos, prácticas de pequeño comercio, compra y venta de productos, contabilidad básica de presupuesto familiar y de pequeñas empresas, etcétera, así como la consideración del impacto del desarrollo tecnológico como calculadoras manuales, cuya utilización se extiende incluso entre analfabetos.

Barquera y Benavides, autores de una de las escasas investigaciones realizadas sobre el aprendizaje de las matemáticas por adultos,⁶⁷ afirman que el desarrollo de la tecnología y el avance de la modernización «modifican de manera creciente los patrones y comportamientos matemáticos de los adultos», influyendo, por una parte, en la mecanización algorítmica, los procesamientos lineales, la homogeneización de respuestas y la rigidez de pensamiento y, por otra parte, en nuevas formas de liberación de las capacidades del ser humano gracias a instrumentos como las calculadoras. La concepción de las matemáticas también ha cambiado: ahora confía más en la intuición y es más afín a sistemas de referencia materiales, y busca antes la construcción de conceptos y sistemas que su formalización a ultranza. Sin embargo, reconocen los contenidos de su enseñanza y que sus enfoques «prácticamente no se han modificado».

La investigación mostró una gran riqueza e imaginación en los procedimientos utilizados por adultos con baja escolaridad o analfabetos, para, por ejemplo, utilizar operaciones de adición y resta. Las formas de apropiación de la matemática son parte de sus habilidades de supervivencia, de sus tradiciones culturales, de los procesos que los llevan a asimilarse a otra cultura. Esta gran variedad de conocimientos matemáticos aprendidos informalmente determina que para los adultos «el aprendizaje de las matemáticas aparece como más funcional que el aprendizaje de la lecto-escritura».

Existe una tendencia favorable a que la selección de contenidos y el diseño de programas en la EPJA correspondan al rescate de la experiencia cotidiana, considerando los cambios operados en las concepciones matemáticas y las nuevas demandas de la transformación productiva en marcha.

Una tarea de especial interés social y económico es la de rescatar e incorporar en la práctica educativa los propios conocimientos de jóvenes y adultos vinculados a operaciones de compra-venta (valoración de las ventas, establecimiento de diferencias y equivalencias monetarias, determinación de precios para la estimación de pérdidas y ganancias), a habilidades matemáticas adquiridas en los distintos tipos de trabajo y actividades productivas (manejo de relaciones, medición de superficies complejas y trabajo con ellas, determinación de planes factibles, estimación de probabilidades, comparación de magnitudes) y al uso de las matemáticas como producto de la interacción dentro de las costumbres y hábitos tradicionales (percepción del tiempo y del espacio, estimación de periodos de cosecha, juegos de azar, conceptos referidos a la formación de agrupaciones y jerarquizaciones).

El adecuado acceso a las matemáticas como instrumento clave de ingreso a la modernización supone como tareas inmediatas la sistematización, la investigación y la difusión tanto de experiencias innovadoras en su uso como de otras que permitan la identificación de problemas o dificultades y la propuesta de metodologías, materiales y contenidos

⁶⁷ La investigación versó sobre el aprendizaje de las matemáticas en los adultos de escasa escolaridad, y se inspiró en preguntas como las siguientes: ¿Qué saberes matemáticos y geométricos posee ya un adulto, tenido como analfabeto o de poca instrucción escolar? ¿Cómo los adquiere o aplica en la vida cotidiana? ¿Por qué los educadores de adultos suelen desdeñar o desatender este saber previo? (véase Barquera y Benavides, 1990).

adecuados a necesidades concretas en la vida y el trabajo cotidiano de jóvenes y adultos; esto es doblemente importante si se tiene en cuenta que el aprendizaje del cálculo puede generar el dominio de instrumentos, utilizables de modo práctico, como complemento eficaz de técnicas mentales que ya son utilizadas por los propios adultos, analfabetos o con baja escolaridad, para resolver sus problemas cotidianos.

5. La EPJA y el aliento de la organización social y solidaria

La superación del círculo vicioso de la pobreza está estrechamente ligada al fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los niveles de solidaridad alentando diferentes metodologías participativas.

Esta pedagogía de la participación, de la solidaridad, tendría que expresarse sobre todo en el ámbito local. Las prácticas educativas tendrían que influir para que las conductas de las personas se ajusten al respeto de los intereses de otras personas y grupos. Esto supone alentar una efectiva participación en la organización y el equipamiento del territorio; implica, asimismo, propiciar cambios de actitud en la población, ligados a una conciencia colectiva local y a una organización para defender los intereses comunes. Importa remarcar que esta pedagogía es un ejercicio cotidiano que no involucra solo a los pobladores sino también a los agentes educativos externos, llámense maestros, promotores, arquitectos o asistentes sociales.⁶⁸

Esta opción pedagógica demanda elementos metodológicos que propicien un autoaprendizaje con respuestas a problemas o situaciones con los cuales las personas están familiarizadas, procurando la convergencia del proceso educativo con la realidad. Se requiere del uso de técnicas, procedimientos y contenidos capaces de adaptarse a las particularidades de cada contexto local o regional y que alienten un aprendizaje conjunto de los participantes en el reconocimiento de sus propios intereses y capacidades, en la identificación y solución de sus problemas. Es necesario, por lo mismo, que promotores y docentes sean capacitados para crear y reconocer las estrategias educativas en función de las situaciones particulares y para trabajar con la población aprendiendo de ella.

Los múltiples contextos de aprendizaje social o comunitario de lo local necesitan crear y sistematizar una pedagogía de la pregunta que inste a la población a cuestionarse por sus situaciones de vida y a buscar respuestas a partir de su práctica social y experiencia de vida; compartir sistemáticamente entre los participantes sus experiencias vinculadas con el programa o proyecto educativo constituye otro aspecto importante por considerar en este aprendizaje.

⁶⁸ Será difícil la inserción de este tipo de pedagogía sin cambios sustantivos en la escuela y la universidad, con contenidos y prácticas apartados de los requerimientos concretos de la vida cotidiana y sin preocupación por acentuar la responsabilidad social del profesional inserto en una comunidad a la que hay que servir sin reemplazar su poder de decisión.

Crear y fortalecer expresiones solidarias implica incluir como contenido curricular los problemas centrales del ámbito local, los intereses reales de mejoramiento de su calidad de vida, el rol y funcionamiento de sus organizaciones. Comprende, igualmente, estudiar las características de los procesos económicos y sociales y discutir sobre las formas más viables de solidaridad grupal. La participación como agentes educativos de pobladores seleccionados ayudará a la gestión de la acción educativa por la propia comunidad y reforzará la orientación de la práctica educativa hacia los intereses de la localidad.

En el PNUD, para lograr el desarrollo humano se identifican tres capacidades básicas: (a) llevar una vida larga y saludable; (b) saber; y, (c) tener acceso a los recursos necesarios para un estándar digno y participar en la vida comunitaria.

Su verdadero desafío radicará en contribuir a la emergencia de nuevas formas de organización social, capaces de integrar la diversidad cultural con las comunidades. Dicho desafío, asimismo, contribuirá al desarrollo de la dimensión ética de los individuos. Así, esta educación básica colaborará en la recuperación del sentido de la práctica social entre los jóvenes y adultos, en la construcción de proyectos individuales y sociales.

En América Latina se insiste en el mejoramiento de la calidad de la educación básica y en la elevación de sus objetivos, de manera que apunten a la formación del espíritu crítico de los ciudadanos y a aquellas actitudes y competencias útiles para la construcción de sociedades democráticas en un medio ambiente sano. En cuanto al campo de acción de la educación básica, como se ha señalado, este tiene que abrirse a la diversidad de escenarios, de actores, de instancias responsables, de contextos sociales y culturales; ya no puede seguir siendo pensado o programado de manera autónoma, sino que debe ser integrado en una visión global del desarrollo que supone enfoques multisectoriales.

Tomando en cuenta el carácter básicamente estatal de los esfuerzos de educación básica para jóvenes y adultos, será indispensable que, en cada país, el Estado haga un poderoso viraje que permita priorizar los recursos institucionales y financieros para esta modalidad educativa.

Si bien la opción por la alfabetización y por la educación básica afirmará el principio de igualdad de oportunidades y del derecho de todos a una buena educación, es necesario reconocer los límites de la educación de adultos y de la educación en general que, si bien contribuye al desarrollo de las sociedades, no es la solución por sí misma para la pobreza y el desempleo, que son productos de la aplicación sistemática de las políticas que reproducen, aumentan y agudizan la pobreza y la desigualdad.

Este reconocimiento lleva a la inscripción de las estrategias de la educación de adultos en el marco de las políticas sociales para superar la exclusión y la pobreza.

CONFINTEA VI

La Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI) será la primera de estas reuniones mundiales en tener como escenario un país del hemisferio Sur, en este caso latinoamericano, el Brasil, entre el 19 y 22 de mayo de 2009.

La preparación de este importante certamen está generando actividades de promoción, de nuevos compromisos y diálogos políticos procurando un nuevo curso de acción a la alfabetización, la educación con personas jóvenes y adultas y el aprendizaje a lo largo de la vida como elementos fundamentales para el logro de los Objetivos del Milenio y de la Educación para Todos. Este trabajo se concluye coincidentemente con los preparativos de la Conferencia Regional Preparatoria de CONFINTEA VI, realizada en Ciudad de México del 10 al 13 de septiembre de 2008. Su organización y desarrollo se inscriben en el marco de una acción mayor que incluye otras cinco conferencias regionales en el mundo y con claros objetivos para desencadenar un liderazgo sostenido a escala regional y mundial. Los objetivos de la Conferencia Preparatoria de México son:

- Modificar y validar el informe de síntesis regional (preparado según los informes nacionales) para una perspectiva regional consolidada.
- Discutir los aspectos clave más relevantes de la alfabetización, la educación y el aprendizaje de jóvenes y adultos en la región y subregiones.
- Identificar los posibles retos de la alfabetización, educación y aprendizaje de jóvenes y adultos en la región y subregiones, en consonancia con los que se discutirán en la conferencia mundial de CONFINTEA VI.

- Llevar a cabo actividades de promoción importantes para la alfabetización, educación y aprendizaje de jóvenes y adultos que sirvan de apoyo al Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización y contribuyan al programa de Educación para Todos.
- Construir un compromiso renovado para la alfabetización, educación y aprendizaje de jóvenes y adultos, así como compromisos respectivos para invertir en este campo.
- Crear coaliciones de asociados y partes interesadas en la región.
- Presentar y difundir buenas prácticas e innovaciones en la alfabetización, educación y aprendizaje de jóvenes y adultos; y,
- Desarrollar recomendaciones sobre estrategias orientadas hacia el futuro relevantes para la región y subregiones.

Las Mesas Redondas de Discusión consideradas en plenarias son las siguientes:

- Políticas, estrategias y financiamiento de la alfabetización y la educación de jóvenes y adultos.
- El coste del analfabetismo.
- Medición, seguimiento y evaluación de la alfabetización y la educación de jóvenes y adultos.
- Alfabetización y educación de jóvenes y adultos en contextos multiculturales y multilingües.

Se espera que los aportes latinoamericanos y la condición de sede de esta CONFINTEA VI influyan para renovar concepciones y las actuales estrategias de acción.

CONFINTEA VI

Referencias bibliográficas

BARQUERA, Humberto y Luis BENAVIDES

1990 «Las matemáticas: Un aprendizaje cotidiano». *Galeras* n.º 1.
Pátzcuaro: CREFAL.

BRASLAVSKY, Berta

2003 «¿Qué se entiende por alfabetización?». *Lectura y Vida-Revista Latinoamericana de Lectura*, año 24, junio.

CALDERÓN MANRIQUE, Jaime

1994 «Sistema de Autoeducación de Adultos a Distancia (SAAD) y la Radio San Gabriel». *Revista Educación de Adultos y Desarrollo* n.º 34, publicada por IIZ/DVV. Alemania.

CEAAL

2007 «Segunda carta abierta a los gobiernos y pueblos latinoamericanos sobre la alfabetización: El desafío de educar para toda la vida». 8 de septiembre.

CEAAL/IPADE

2005 *Experiencias de alfabetización en Nicaragua. Catálogo 2005*. Managua: CEPAL/IPADE.

CENTRO DE APOYO TÉCNICO A LA EDUCACIÓN POPULAR

1999 *Radio San Gabriel, La Voz del Pueblo Aymara*. La Paz, Bolivia.

CEPAL

1992 *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL.

DI PIERRO, María Clara

2004 «Um balanço da evolução recente da educação de jovens e adultos no Brasil». *Alfabetização & Cidadania*, vol. 17. Sao Paulo.

ECUADOR

2006 *Evaluación del impacto social del Programa Alfabetización y Educación para la Vida «Yo, sí puedo» en la República del Ecuador*. Quito, abril.

FERREIRO, Emilia

1989 *Los hijos del analfabetismo: Propuestas para la alfabetización escolar en América Latina*. México D. F.: Siglo XXI Editores.

FREIRE, Paulo

2004 *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Sao Paulo: Paz e Terra.

GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo

1988 *Capacitación de agentes educativos para la Educación Popular*. Documento de trabajo. Santiago de Chile.

HALLAK, Jacques

1991 *Invertir en el futuro: Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*. Madrid: PNUD/IIPE-Editorial Tecnos- UNESCO.

HAUTECOEUR, Jean Paul

1997 «Observaciones, cuestiones y planes de acción para la alfabetización en vísperas de CONFINTEA», en *Educación de Adultos y Desarrollo* n.º 40. IIZ/DVV (Instituto de la Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para Educación de Adultos).

IIPE/UNESCO-OEI

2006 *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: SITEAL.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI)

2005 *Informe sobre Censo 2005*. Lima: INEI.

INFANTE, Isabel

2000 *Analfabetismo funcional en siete países de América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO, Oficina Regional de Educación.

KALMAN, Judith

2000 *¿Somos lectores o no? Una revisión histórica del concepto de alfabetización y sus consecuencias*.

(1998 «Alfabetización: Acceso a la cultura escrita, a la educación y a la información», en *Estrategia Regional de Seguimiento a CONFINTEA V*. Santiago: UNESCO/CEAAL/ CREFAL/INEA.

KLEIMAN, A. B.

1995 *Os significados do letramento: Uma nova perspectiva sobre a prática sociap da escrita*.

2001 Programas de educação de jovens e adultos e pesquisa acadêmica: a contribuição dos estudos do letramento.

LEMOS, Claudia

2006 «Cuestiones metodológicas sobre el proceso de alfabetización de jóvenes y adultos». *Revista Interamericana CREFAL*, año 28, n.º 2. Pátzcuaro, Michoacán, México, julio-diciembre.

LONDOÑO, Luis Óscar

1990 *El analfabetismo funcional: Un nuevo punto de partida*. Madrid: Editorial Popular OEI, Quinto Centenario.

MASSAGAO, Vera

2003 «El concepto de letramento y sus implicancias pedagógicas». *Decisio, CREFAL* n.º 6, septiembre-diciembre.

MESSINA, Graciela

1992 *La educación básica de adultos: La otra educación*. Santiago de Chile: Investigación Regional REDALF UNESCO/OREALC.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ARGENTINA

2007 Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos «Encuentro». Buenos Aires.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR-CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

2007 *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. Rendición de cuentas enero-junio 2007*. Quito, Ecuador.

OEI

2006 *Plan Iberoamericano Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015*. Documento base. Madrid: OEI-Secretaría General Iberoamericana.

PÉREZ, Marco

2005 «El aprendizaje a distancia y la educación de adultos: Perspectivas para América Latina y el Caribe». *Revista Decisio, CREFAL*, n.º 11, mayo-agosto.

RIVERO, José

2008 «La alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos: Nueva fundamentación y cambios de contexto», en *Hacia una sociedad más justa: La educación de los jóvenes y adultos en América Latina: Experiencias y desafíos*. Buenos Aires: Fundación Santillana.

2007 *Bases para una alfabetización integral en América Latina*. OEI. II Reunión de Expertos Iberoamericanos. Cartagena de Indias y Bogotá, Colombia (19 al 21 de septiembre de 2007).

1994 *Educación de adultos en América Latina: Desafíos de la equidad y la modernización*. Madrid: Editorial Popular. [Lima: Tarea, 1994; Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 1995.]

ROGERS, Alan

- 2005 «Alfabetización y desarrollo de aptitudes productivas: Alfabetizaciones incorporadas», en *Educación de Adultos y Desarrollo* n.º 65. IIZ/DDV (Instituto de la Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para Educación de Adultos).

RUIZ BRAVO, Patricia

- 1990 «De la protesta a la propuesta: Itinerario de la investigación sobre relaciones de género», en *Tiempos de ira y de amor*. Lima: Desco.

RYAN, John

- 1995) «Funcional Literacy». E Th. Harrius y R. Hodges (editores). *The Literacy Dictionary: The Vocabulary of Reading Association*.

STROMQUIST, Nelly

- 2001 *Convergência e divergência na conexão entre gênero e letramento: Novos abanicos*.

TORRES, Rosa María

- 2002 *Aprendizaje a lo largo de toda la vida: Un nuevo concepto y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de las personas adultas en los países en desarrollo*. Buenos Aires, junio.
- 1997 «Los múltiples Paulo Freires», incluido en *Novedades Educativas* n.º 96. Buenos Aires.
- 1996 «El 'Método Reflect': El triunfo del marketing en el campo de la alfabetización». *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, vol. 4, n.º 1, enero-abril. Washington D. C.: OEA.

SCHMELKES, Sylvia

- 1994 «Necesidades básicas de aprendizaje de los adultos en América Latina», en *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago de Chile: UNESCO/UNICEF.

TOVAR, Teresa

- 2007 *Balance de los primeros meses del gobierno aprista*. Lima: Foro Educativo.

UNESCO

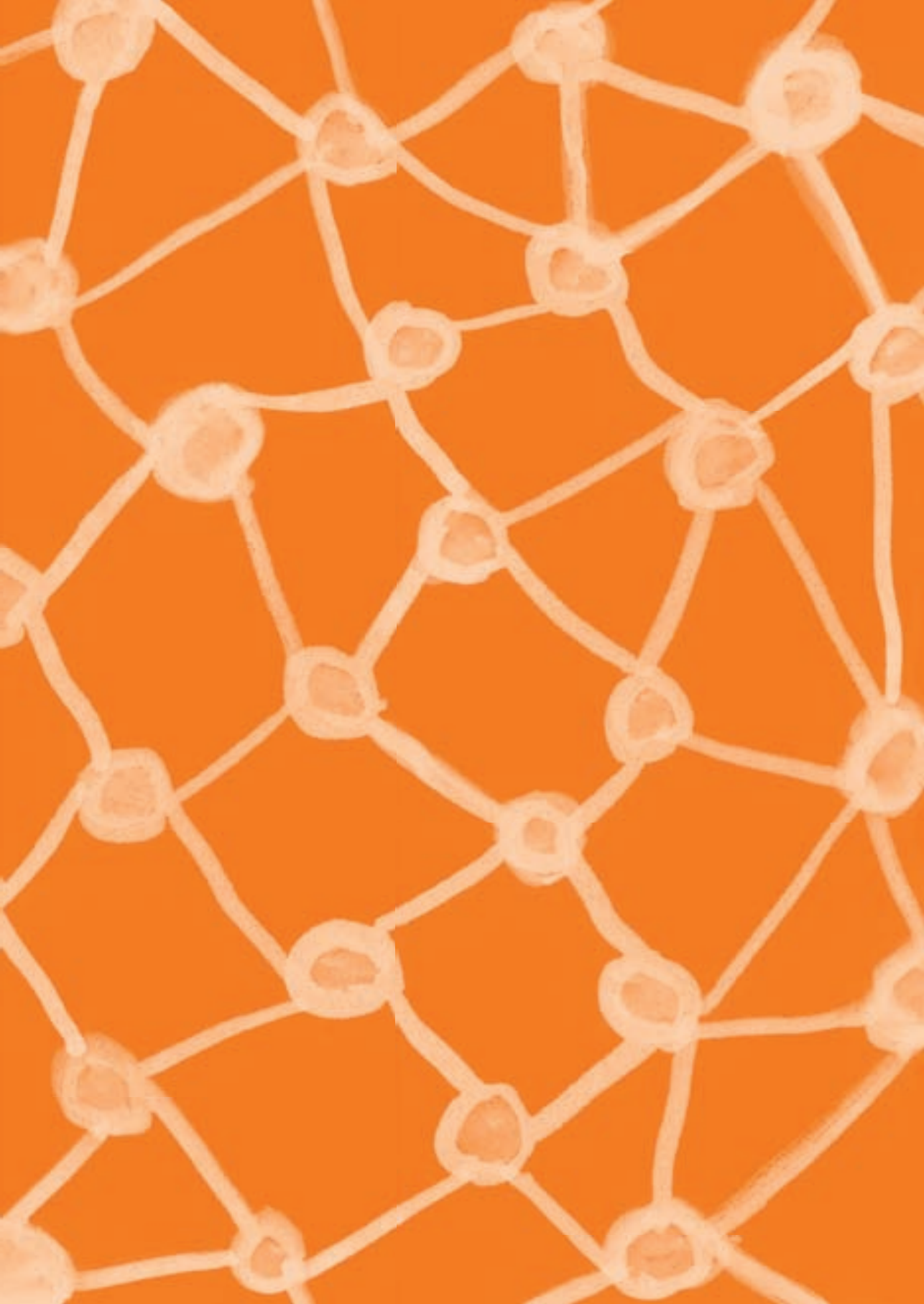
- 2007 *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Informe PREALC (Buenos Aires, 29 y 30 de marzo de 2007).
- 2006 *Estudio sobre la eficacia y la viabilidad del método de alfabetización «Yo, sí puedo»*. Consejo Ejecutivo, 175.ª reunión. París, 25 de agosto de 2006.
- 2004 *La pluralidad de la alfabetización, sus implicaciones en políticas y programas*. Sector Educación de la UNESCO. Documento de orientación. París: UNESCO.

UNESCO/CEAAL/CREFAL/INEA

- 2000 *La educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: Prioridades de acción en el siglo XXI*. Santiago de Chile: UNESCO.

PARTE IV

Movimientos sociales por la educación



Movimientos sociales por la educación

SEGÚN LAS TENDENCIAS POLÍTICAS DE LOS CRÍTICOS DE LA LIBERTAD, SU TEMOR ANTE LA LIBERTAD DE OTROS POSIBLEMENTE SE CONCENTRA EN DETERMINADAS ÁREAS EN LAS CUALES PIENSAN QUE LA LIBERTAD PARA TODOS SERÍA ESPECIALMENTE NEGATIVA. ASÍ, EL MIEDO A LA LIBERTAD SE EXPRESA DE DIFERENTES MANERAS Y ADOPTA MUCHAS CARAS: TEMOR, RESPECTIVAMENTE, A LA LIBERTAD DE LAS CLASES DESCONTENTAS DE MENORES INGRESOS, A LA DE LAS MASAS RURALES AFLIGIDAS, A LA DE LAS MUJERES DESCONTENTAS QUE REZONGAN POR EL «LUGAR» QUE LES HA SIDO ASIGNADO, A LA DE LA JUVENTUD REBELDE QUE SE NIEGA A ACATAR Y OBEDECER, Y A LA DE LOS DISIDENTES EMPECINADOS QUE PROTESTAN POR EL ORDEN EXISTENTE.

AMARTYA SEN
Premio nobel de economía¹

La educación no es neutral. Se toma o no opción por una educación como derecho básico para toda la población, que luche contra las desigualdades sociales existentes, y por una práctica pedagógica que forme personas socialmente participativas y críticas.

¹ Amartya Sen ¿Qué impacto puede tener la ética? Documento presentado en Reunión Internacional «Ética y Desarrollo» del Banco interamericano de Desarrollo, diciembre 2000. Fuente: <http://www.iadb.org/etica>

En la realidad, en países de una región como América Latina los sistemas social y educativo son fuente de desigualdades, injusticias, sufrimientos y pueden convertirse incluso en frenos al desarrollo personal y colectivo. De ahí que el ejercicio de una ciudadanía crítica exige, antes que nada, que todas las personas reciban una educación en condiciones de igualdad (y de diversidad), que tomen en cuenta sus diferentes ámbitos vitales, así como su desenvolvimiento autónomo.

Para que la educación transforme esa realidad, la participación social de toda la población es tanto un medio para el aprendizaje como un objetivo de él.

Los movimientos sociales, por definición, están compuestos por personas que se implican voluntariamente en ellos para cuestionar el orden existente y crear imaginarios y realidades diferentes. Sin los movimientos sociales la realidad conocida en la escuela formal puede quedarse en un nivel académico sin posibilidad de convertirse en acción social real.

Respecto de la educación formal con personas jóvenes y adultas, su principal papel en la construcción de una ciudadanía crítica consiste en hacer posible que los estudiantes lean bien los textos y la realidad y puedan comprender mensajes que contienen valores. Profundizar los saberes y desarrollar sistemáticamente las capacidades será importante en la perspectiva de una educación transformadora. La educación formal puede y debe aportar contrastando visiones y alternativas diferentes, ampliando y enriqueciendo el marco de los participantes.

I.

La educación generada por los movimientos sociales en América Latina

En la década pasada, como se señala en la primera parte de esta publicación, ha sido evidente el abandono del Estado nacional de sus tareas sociales: la educación, la salud, el empleo y la vivienda se fueron deteriorando durante dos décadas de políticas neoliberales. Uno de los efectos más visibles de esa situación se expresa en que los movimientos sociales están tomando en sus manos la formación de sus miembros y la educación de los hijos de las familias que los integran. Según Zibechi,² en un principio esta fue la forma de contrarrestar la retirada del Estado nacional; mas, una vez dado ese paso, los movimientos tuvieron ante sí la disyuntiva de competir con el propio Estado o de orientar esas tareas educativas a la construcción de nuevas relaciones en una sociedad más justa. Concluye Zibechi: «Los movimientos están tomando la educación en sus manos, como parte de la lucha por crear un mundo diferente, con lo que ganan en autonomía frente a los estados y en capacidad crítica frente a los intelectuales y al saber académico».

De distintas publicaciones latinoamericanas de los últimos años es posible seleccionar noticias como las siguientes:

- En Colombia, en las orillas del río Caguán, en la sureña y amazónica provincia de Caquetá, durante el mes de abril de 2007 medio centenar de campesinos se reunieron para intercambiar saberes y experiencias sobre la tierra y la agricultura. Representantes de más de veinte comunidades ubicadas en varias regiones del país, desarrollaron durante cuatro semanas una nueva sesión de la Universidad Campesina, que comenzó a funcionar en 2004 como un «proyecto para el intercambio de experiencias entre comunidades que le han dicho no a la guerra».³
- En el mes de marzo del presente 2008 se realizó, en Quito, el lanzamiento de la Universidad Intercultural de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (UINPI), que demandó casi una década de esfuerzos colectivos del movimiento indígena. Para la CONAIE y el

² Raúl Zibechi, miembro del Consejo de Redacción del semanario Brecha de Montevideo, docente e investigador sobre movimientos sociales en la Multiversidad Franciscana de América Latina, escribió «La educación en los movimientos sociales», artículo publicado por IRC Programa de las Américas (<www.ircamericas.org>), en 2008.

³ Ruiz, Marta: «La universidad de la resistencia». En: <<http://www.prensasocial.org>>.

ICCI,⁴ principales promotores de la iniciativa, la Universidad «[...] es parte del proyecto político y estratégico del movimiento indígena ecuatoriano, y constituye una de las iniciativas de mayor importancia en el futuro».⁵

- En enero de 2008 comenzó a funcionar la Escuela Florestan Sebastián, la más reciente iniciativa educativa del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) del Brasil, en el estado de San Pablo. La Escuela, que otorgará formación universitaria, fue construida durante cinco años por voluntarios rotativos del Movimiento, que siguieron trabajando en sus asentamientos, y fue financiada por entidades europeas y con los beneficios de la venta del libro *Terra*, con textos de José Saramago, música de Chico Buarque y fotos de Sebastián Salgado.
- El 6 de abril de 2008 la Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo cumplió cinco años. Decenas de miles de jóvenes y cientos de profesores pasaron por la Universidad Popular, casi todos vinculados a los movimientos sociales de la Argentina y de otros países de América Latina. Se trata de un espacio de «resistencia y lucha» en el que se construyen saberes vinculados a las experiencias y movimientos sociales.
- En Honduras, miles de maestros agremiados han asumido desde 2007, en convenio con la Secretaría de Educación y municipios de su país, la alfabetización de sus compatriotas utilizando el método «Yo, sí puedo».

El abanico de estas experiencias es a todas luces heterogéneo. Más allá de las diferencias entre cada una de estas iniciativas, todas están vinculadas a movimientos sociales y son independientes del Estado, las iglesias y los partidos políticos. En el caso de las universidades de los movimientos, constituyen la culminación de largos procesos y de un amplio trabajo educativo, que abarca desde las varias miles de escuelas de los movimientos en toda la región latinoamericana hasta distintas expresiones de la educación popular como la formación de los activistas, que se ha extendido a todos los movimientos sociales incluyendo muchas veces a los más tradicionales, como los sindicatos.

Un origen histórico importante: Las Misiones Culturales en México y la Escuela de Warisata en Bolivia

A comienzos del siglo XX se registraron varias experiencias en América Latina signadas por movimientos campesinos y por escuelas creadas y dirigidas por los propios indígenas. Las más notables se desarrollaron en México a través de las Misiones Culturales y en Bolivia en la Escuela de Warisata.

⁴ CONAIE es la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador. El ICCI es el Instituto Científico de Culturas Andinas.

⁵ «La universidad intercultural». En: <<http://www.uinpi.nativeweb.org>>.

a. México y las Misiones Culturales

Las Misiones Culturales atraviesan varias décadas vinculadas a la educación de adultos en México. Han sido fuente de inspiración teórica y práctica por su especificidad y originalidad.

Terminada la Revolución que se inició en 1910, el primer secretario de Educación Pública de México, José Vasoncelos, atendió la demanda popular de escuelas e inició una primera campaña contra el analfabetismo, instaló escuelas rurales y nombró a los primeros misioneros (Tinajero, s/f).

Las Misiones Culturales, fundadas oficialmente en octubre de 1923, demandaban de un «maestro misionero» conocimientos amplios sobre las condiciones de vida de la población, dominar el idioma nativo de la región y contar con suficientes conocimientos para capacitar y entrenar adecuadamente a los maestros que reclutaran.⁶

Don Lucas Ortiz Benítez, primer director del CREFAL, anotó en su informe sobre las Misiones Culturales: «La historia de las Misiones Culturales está ligada a la historia de la Escuela Rural Mexicana». En efecto, el Programa de Misiones Culturales vino a sumarse al gran desarrollo que tuvo la escuela rural en México, como lo muestra el formidable crecimiento en el número de escuelas, maestros y alumnos entre 1923 y 1938: «El número de Misiones Culturales aumentó de 1 a 18; el de misioneros de 7 a 150; el de maestros rurales de 876 a 17 047; el de alumnos matriculados, de 50 000 a 623 432, y el de personas que asistieron a las escuelas normales patrocinadas por las Misiones Culturales, de 147 a más de 4 000».

En 1923 las autoridades educativas y el Gobierno determinaron que cada escuela debía ser dotada de un huerto escolar y se estableció la acción como base para el trabajo. Surgió la llamada «Casa del Pueblo», y el 17 de octubre de ese año se expidió el «Plan de las Misiones Federales de Educación», como una respuesta a la necesidad de reunir los elementos dispersos que trabajaban por mejorar las condiciones de la educación para el pueblo.

Los gobiernos emanados de la Revolución consideraban que el asunto educativo no se agotaba en dotar al país de escuelas donde se enseñaran las primeras letras. La escuela debía encarar los retos del progreso y buscar la felicidad del pueblo desde el hogar y la familia.

Ello influyó en la formación de los misioneros. Los maestros formados en las Misiones Culturales solían carecer de base profesional, pero la suplieron con su celo por transformar sus comunidades mediante el trabajo y la acción. Fue por esta razón que se organizaron frecuentemente los llamados «institutos». Poner en marcha un Instituto requería varios trabajos previos,

⁶ «La escuela rural no podrá llenar su misión educativa si los maestros no basan su enseñanza en los trabajos manuales, tales como el cultivo de la tierra y las variadas pequeñas industrias y ocupaciones que se derivan de la agricultura; si los maestros no aprovechan las aptitudes de los niños, encauzándolas convenientemente para procurar hábitos de cooperación y de trabajo, y si los maestros no llegan a entender cuál es la verdadera misión de la escuela de los campos y aldeas, que no es otra que la de conseguir para la vida rural un ambiente de mayor comodidad y de mayor progreso» (Ortiz, Lucas: Conclusiones de la reunión de maestros federales).

que incluían actividades de investigación sobre la situación, las necesidades y los problemas de todos los maestros. Por otra parte, un inspector se encargaba de hacer una minuciosa exploración de los problemas de orden social, económico y material que afectaban a la región, con la finalidad de que los misioneros fueran en sus actividades más eficaces y acertados; una de sus labores más importantes consistía en atender también al mejoramiento de las comunidades, dando preferencia a las condiciones de salubridad y a los problemas económicos y procurando promover la solución.

Más tarde, las Misiones Culturales quedaron adscritas a las Escuelas Normales Rurales y Centrales Agrícolas, por lo que la labor misionera se concentró en los maestros y comunidades que formaban la zona de influencia de esas instituciones. Con el surgimiento de las Normales Rurales y, posteriormente, del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la tarea de atención de las Misiones a los maestros se fue relegando y estas se dedicaron a atender a las comunidades.

En 1934 se inició el periodo del general Lázaro Cárdenas, de especial significado histórico en materia de justicia social y nacionalización del petróleo. Era la época de la educación socialista impartida por el Estado, educación laica que combatía el fanatismo y todo tipo de prejuicios. En este lapso, que sacudió socialmente al país, la gente de las Misiones Culturales desempeñó un importante papel como organizadora y orientadora en los diversos aspectos de la política del régimen. Sin embargo, en vista de que los maestros con frecuencia iban más lejos que el propio Gobierno, el general Cárdenas se vio obligado a cerrar las Misiones Culturales en 1938.

A partir de 1942 se separaron los sistemas de las Misiones Culturales y de la Escuela Rural Mexicana, al restablecerse la actividad de las Misiones como un programa extraescolar y de extensión. Se generaron así hasta tres tipos de Misiones Culturales: las rurales, las especiales para obreros y las de capacitación docente. Los serios recortes presupuestales y de personal, sin modificar los amplios objetivos de las Misiones, afectaron su funcionamiento. En 1944 quedaron vinculadas a la campaña nacional contra el analfabetismo, que en ese entonces tenía dimensiones extraordinarias.

La influencia de las Misiones marcó la creación del CREFAL⁷ y la acción de sus iniciales estudiantes, buen número de ellos mexicanos y misioneros, que se llegaron a encontrar en las Misiones Culturales realizando prácticas y llevando a cabo actividades de entrenamiento que después servirían como útil instrumento en sus prácticas educativas.

b. Bolivia y el indigenismo de Warisata

Para valorar mejor la experiencia de Warisata hay que ubicarla en el contexto histórico en el que se dio. En Bolivia, el Consejo Nacional de Educación consideraba —todavía en la década de 1930— que el indio era «un retardado mental»; para sus élites, la educación de

⁷ En mayo de 1951, por disposición de la UNESCO, cuyo director general era Jaime Torres Bodet (ex secretario de Educación de México), se fundó en Pátzcuaro, Michoacán, el Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina (CREFAL).

los indios debía consolidar la estructura latifundista de la tierra y evitar «que el indio olvide su destino de agricultor». La expansión del latifundio determinó la ocupación de tierras de las comunidades indígenas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Los litigios en juzgados adversos demandaron la alfabetización para poder defender sus viejos títulos de propiedad comunal de tierras. Ello significó que las comunidades del altiplano boliviano presionaran para la instalación de escuelas.

La Escuela de Warisata fue fundada el 2 de agosto de 1931 por el profesor Elizardo Pérez y el campesino Avelino Siñani. Requirió la construcción de un enorme edificio de dos plantas en la que participaron cientos de indígenas de comunidades aledañas.

En Warisata se llegó a una identificación entre escuela y comunidad; la comunidad era el principio pedagógico, pues no solo construyó la escuela sino que, además, se implicó en la dirección de sus asuntos cotidianos, incluyendo los planes de estudio. Por su parte, la escuela sirvió para consolidar y fortalecer el tejido comunitario.

La Escuela era la vida misma; era una escuela integral y autónoma, porque se autoabastecía, tal como la comunidad, y lo hacía sobre la base de los criterios andinos de ayuda mutua y reciprocidad; el proceso de conocimiento partía del trabajo mismo, de la producción material e intelectual. El nombre escuela-*ayllu* se deriva de que era parte del *ayllu* o comunidad indígena.

En Warisata, trabajo y estudio iban de la mano. La Escuela contaba con taller artesanal, sembrío para el autoconsumo y la autosubsistencia; no había horario de trabajo ni exámenes, y los alumnos gestionaban la Escuela junto a sus profesores. Fueron suprimidas las vacaciones. Aula, taller y tierra eran las tres formas de la organización escolar.

Warisata no se limitó a ser un ensayo pedagógico, sino que llegó a constituir un episodio de las luchas del campesinado aimara boliviano. Uno de los principales frutos de la Escuela de Warisata fue «la restauración del Parlamento Amauta», por el que el indígena recuperaba el derecho de hablar del que había sido despojado por siglos.

La experiencia fue destruida hacia fines de la década por la presión de los hacendados. Sin embargo, ninguna de las experiencias educativas diseñadas y ejecutadas por los propios indígenas en otras latitudes regionales llegó tan lejos como la Escuela-*Ayllu* de Warisata. Permitió recrear la memoria colectiva y fortalecer la conciencia e identidad étnicas, facilitando a la vez los procesos de organización, movilización y la formulación de políticas y proyectos colectivos. Con los años, puede ser considerada como la principal precursora e

Los movimientos sociales, por definición, están compuestos por personas que se implican voluntariamente en ellos para cuestionar el orden existente y crear imaginarios y realidades diferentes. Sin los movimientos sociales la realidad conocida en la escuela formal puede quedarse en un nivel académico sin posibilidad de convertirse en acción social real.

inspiradora del potente movimiento por la educación en los nuevos movimientos sociales. Más aun: buena parte de los criterios pedagógicos que se emplearon en Warisata son los que hoy practican las miles de escuelas vinculadas a los movimientos.

Los diferentes movimientos latinoamericanos han recorrido un largo camino de lucha por la educación por más de un siglo, desde las primeras escuelas indias y los talleres de formación de los obreros artesanos. Esto indica que la cuestión de la educación no es una preocupación nueva en los movimientos desarrollados en las últimas décadas. Lo nuevo es la fuerza con la que algunos movimientos abordan la educación, que se ha convertido en un aspecto esencial de su vida cotidiana; se trata, además, de uno de los desafíos más serios que están lanzando a los estados, incapaces de dar una educación de calidad a todos sus ciudadanos.

De las múltiples experiencias educativas generadas en y por los movimientos sociales, aquí se abordarán las campesinas e indígenas, otras de tipo urbano y tres docentes de carácter gremial.

Las experiencias del Movimiento Sin Tierra del Brasil y de la formación de docentes indígenas en la Amazonía peruana a través de FORMABIAP ejemplifican iniciativas educativas de movimientos campesinos e indígenas.

Se han seleccionado dos experiencias de tipo urbano: los orígenes y significados de la rebelión estudiantil secundaria en Chile contra una educación condicionada por leyes y estrategias institucionales dadas durante la dictadura de Augusto Pinochet, y la generación y desarrollo en una perspectiva de educación popular de bachilleratos populares en la Argentina.

Finalmente se desarrollan las importantes experiencias gremiales docentes de México (SNTE y CNTE), de Chile (Colegio de Profesores) y de Colombia (Federación Colombiana de Educadores).

II.

La educación campesina e indígena

Existe un rico movimiento popular campesino con expresiones educativas. La lucha reivindicativa de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que generó un subsistema educativo para etnias de su país, o la vigencia de experiencias campesinas en Honduras como la del POCET (Proyecto Educación para el Trabajo durante la década de 1990) o la de la Asociación Hondureña de Mujeres Campesinas (AHMC) son, entre muchas otras en los demás países, expresiones de voluntad campesina e indígena por conquistar la educación como derecho de sus pueblos.

En cuanto a iniciativas educativas campesinas e indígenas, se presentan las ricas experiencias de procesos generados por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) del Brasil y por el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP).

1. LA EDUCACIÓN COMO FORMA DE LUCHA EN EL MOVIMIENTO SIN TIERRA EN EL BRASIL⁸

Fundado oficialmente en 1984 por grupos de familias campesinas movilizadas por la ocupación de tierras en la región centro-sur del Brasil, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) constituye hoy una de las principales organizaciones rurales de América Latina.

Probablemente sea el movimiento social latinoamericano que ha trabajado el tema de la educación de forma más intensa. Cuando los sin tierra del Brasil realizan una ocupación, la primera barraca que instalan es la escuela.

La valía de lo realizado por el MST es mayor si se reconoce que, en términos generales, los sindicatos y movimientos de trabajadores rurales han tenido una escasa participación en las luchas por la educación que se suscitaron a partir de la década de 1970. La demanda por la escuela permaneció relegada a un segundo plano en las agendas reivindicativas de los principales movimientos agrarios brasileños hasta fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, cuando un conjunto de actores (y fundamentalmente el MST) comenzaron a incorporar el derecho a la educación entre sus principales reivindicaciones.

⁸ Principal documento de referencia: Stubrin (2007).

La educación escolar aparece entonces como un derecho que permite el acceso a otro conjunto de derechos tales como el derecho al mundo del trabajo, al desarrollo de expresiones culturales, al arte y al ocio.

En la actualidad hay 1 800 escuelas del movimiento en las que estudian alrededor de 200 mil niños con 4 mil maestros; 70% de las escuelas comprenden cursos hasta la cuarta serie. En la educación para jóvenes y adultos existen más de 3 000 educadores y 30 000 educandos; 250 profesores están encargados de las *cirandas infantiles*⁹ y hay 480 estudiantes inscritos en cursos de magisterio en pedagogía (curso de formación de profesores del MST).

El propio Movimiento diseñó los criterios pedagógicos, haciendo hincapié en que la educación es «una actividad política importante para el proceso de transformación de la sociedad», que debe partir de la realidad de los asentamientos y campamentos, en la que deben involucrarse las familias tanto en la planificación escolar como en la administración.

Son dos los principios básicos de las escuelas del MST: desarrollar la conciencia crítica del alumno con contenidos que «lleven a la reflexión y adquisición de una visión del mundo amplia y diferenciada del discurso oficial», y la «transmisión de la historia y el significado de la lucha por la tierra y la reforma agraria, de la que resultó el asentamiento» donde está ahora la escuela y viven los alumnos. Además, apuesta a desarrollar la capacidad técnica de los alumnos para experiencias de trabajo productivo, tanto de «técnicas alternativas» como de «ejercicios prácticos en áreas de conocimientos necesarios al desarrollo del asentamiento».

Un claro y definitorio punto de partida del MST fue la educación popular, inspirada en la teoría y la práctica de Paulo Freire, que da «intencionalidad pedagógica» al movimiento social y lo convierte así en un sujeto educativo.

La coordinadora político-pedagógica de la escuela Florestán Fernandes, Maria Gorete Souza, señala:

Consideramos educador no solo al que está en el aula, sino a todas las personas vinculadas al proceso de militancia en el MST. En cada asentamiento, en cada campamento, las personas se organizan por familias y voluntariamente forman núcleos de hasta 12 familias. Se discute todo: la salud, la escuela, la cooperativa, la producción, la forma de organizar la vida. Es un proceso de discusión colectivo que es un proceso de educación.

⁹ En 1986 el estado de Ceará impulsó al Colectivo Nacional de Educación a discutir por primera vez la cuestión de la educación infantil. Se crearon cursos de formación para educadores infantiles y empezaron a funcionar los «círculos infantiles» siguiendo la experiencia cubana. Retomando los juegos populares y la historia brasileña, esta experiencia se transformó en la «Ciranda Infantil», un espacio donde los niños Sin Tierra juegan, cantan y cultivan la mística y los valores del MST.

a. Génesis, fundación y expansión del MST

En la génesis del Movimiento fueron muy influyentes las transformaciones de la estructura agrícola brasileña durante la década de 1970, caracterizadas por la creciente mecanización de los procesos de siembra, cosecha y producción y por la consecuente expulsión de grandes contingentes poblacionales que, al encontrarse desempleados y sin acceso a los medios de producción, comenzaron a migrar hacia regiones del norte y centro-oeste del país, donde era promovida la colonización de las fronteras agrícolas, y hacia las grandes ciudades. Otro componente significativo de su génesis está dado por la fuerte influencia ideológica ejercida por el trabajo pastoral, principalmente de la Iglesia Católica (Teología de la Liberación) y la Iglesia Luterana, a través del surgimiento de la Comisión Pastoral de la Tierra. Las Ligas Campesinas¹⁰ constituyeron otro antecedente clave para la organización del MST.

En enero de 1984 se realizó el Primer Encuentro Nacional que, con la participación de representantes de trece estados, fundó formalmente el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, estableciendo los principales lineamientos y objetivos de su plataforma de lucha. Durante las décadas de 1980 y 1990, el Movimiento adquirió una fuerte expansión territorial, ocupando parcelas en 23 de los 27 estados federales del país.

Hacia fines de la década de 1980 fueron promovidos una serie de seminarios y encuentros regionales y nacionales de educadores y educadoras de la reforma agraria que buscaron otorgar una mayor visibilidad a la ausencia de políticas educativas estatales para el campo. Estos encuentros destacaron la necesidad de poner en práctica programas de desarrollo agrario en los cuales la educación ocupase un lugar primordial. En la I Conferencia Nacional por una Educación Básica en el Campo, realizada en Brasilia en el año 1998, diversas organizaciones rurales y movimientos sociales, entidades gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales (tales como la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil, la Universidad de Brasilia, la UNESCO y la UNICEF), protagonizaron intensos debates en torno a la educación del campo y asumieron el compromiso de «[...] sensibilizar y movilizar a la sociedad y los órganos gubernamentales hacia la formulación de políticas públicas que garanticen el derecho a la educación para la población del campo, comprendida como estrategia de inclusión social para el desarrollo sustentado». El encuentro dio origen a la creación de la Articulación por una Educación Básica del Campo, cuyo principal objetivo es delinear una propuesta de educación adecuada a las necesidades e intereses de las poblaciones rurales.

El MST ha tenido un papel central en estos procesos, a partir de la ejecución de prácticas de educación alternativas sustentadas en una agenda propositiva que interpela el ámbito de las políticas públicas para la educación del campo en el Brasil.

¹⁰ Movimiento campesino que tuvo su origen en la década de 1950 en las regiones del nordeste brasileño, fuertemente reprimido y finalmente desarticulado durante la dictadura militar.

b. La actual estructura y formas de organización del MST

La estructura organizativa del MST comprende un conjunto de sectores, colectivos y secretarías que abarcan las siguientes áreas de actuación a escala nacional: Producción, Asentamientos, Educación, Salud, Frente de Masas, Alimentación, Comunicación, Derechos Humanos, Relaciones Internacionales y Cultura. Comprenden, asimismo, núcleos regionales y locales que cuentan con la participación de representantes de los diversos asentamientos y campamentos. La actividad política forma parte de la vida comunitaria.

Los procesos de deliberación y toma de decisiones se consolidan a partir de una interacción entre estas diversas instancias, e involucran a la totalidad de los representantes del Movimiento. La estructura organizativa combina una fuerte centralización en cuanto a los lineamientos políticos y principios con una absoluta descentralización en lo que respecta a los procesos de implementación.

Los campamentos y los asentamientos constituyen las principales formas de organización comunitaria a través de las cuales se estructura el Movimiento desde sus orígenes. Su organización se articula en torno a un conjunto de *núcleos de base* que reúnen entre diez y treinta familias agrupadas por criterios de proximidad.

La instancia máxima para la toma de decisiones en el campamento es la Asamblea General de Familias Acampadas, que se reúne para tratar diversas temáticas previamente discutidas y deliberadas en las instancias de base.¹¹

Los años en los que más asentamientos del MST se instalaron fueron 1997 y 1988 (1 555 en total). A partir de entonces se organizaron alrededor de 415 asentamientos por año. Actualmente componen el MST más de 80 000 familias que habitan en 6 241 asentamientos rurales y ocupan un área aproximada de 35 000 000 km² y cerca de 150 000 familias acampadas.¹²

c. La reforma educativa y sus impactos en la educación del campo

El programa de reforma educativa implementado en el Brasil en la anterior década generó procesos de transferencia y descentralización administrativa: se trasladaron a instancias locales de gobierno las responsabilidades financieras, pedagógicas y de gestión de las escuelas. Ello contribuyó a generar y reproducir una profunda segmentación y desigualdad en el sistema educativo: los pobres son atendidos por «escuelas pobres» y las «escuelas ricas» quedan reservadas a los alumnos más pudientes.

¹¹ Cuando los campamentos se localizan en la tierra que pretende ser conquistada, comienzan a desarrollarse desde un inicio actividades de producción que contribuyen al afianzamiento de los acampados en el área ocupada.

¹² La región del nordeste (estados de Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe) concentra la mayor cantidad de asentamientos (2 860), mientras que la mayor proporción de área ocupada (un 59%, que abarca 20 504 933 km²) y la mayor concentración de familias (327 776, el 41%) se registran en la región norte (estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins).

La descentralización de la educación en sus vertientes administrativas, financieras y pedagógicas implicó, asimismo, un movimiento de transferencia directa de esas obligaciones desde los órganos del sistema hacia las propias instituciones escolares.

Dotadas de escasos recursos, las escuelas creadas en el campo se vieron en muchos casos imposibilitadas de atender de forma adecuada las necesidades educativas de esta población. Además, un importante número de niños, niñas y jóvenes que habitan en el campo brasileño no tienen acceso a la escuela.

La educación del campo sigue enfrentando problemas como la falta de escuelas y la precariedad de las condiciones de infraestructura; los elevados índices de analfabetismo aún existentes; la total inadecuación de los contenidos curriculares a las necesidades e intereses de los sujetos del campo y el consecuente desconocimiento de los saberes autóctonos; la escasa calificación docente para atender a las necesidades educativas de esta población y la ausencia de políticas de formación específicas orientadas a paliar tales deficiencias; la falta de apoyo a las iniciativas de renovación pedagógica impulsadas por grupos, movimientos y actores organizados de la sociedad civil.

El Censo de la Reforma Agraria, realizado en 1997,¹³ revela un índice del 29,5% de analfabetos jóvenes y adultos entre los habitantes de asentamientos y campamentos rurales, realidad que en algunas regiones del país se ve considerablemente agravada y alcanza proporciones cercanas al 80% de la población comprendida en esta faja etaria. Por su parte, la escolaridad media entre los habitantes de asentamientos y campamentos de la reforma agraria no supera los cuatro años, siendo inferior al 2% la proporción de asentados que accede al nivel medio. Estas cifras revelan de forma drástica y contundente la ausencia de políticas públicas de educación destinadas a garantizar la escolarización de la población del campo.

Las Directrices y Bases de la Educación Nacional (ley 9394, promulgada en 1996) señalan que los sistemas de enseñanza básica promoverán, en el campo, las adaptaciones necesarias para su adecuación a las particularidades de la vida en el medio rural y de cada región. Aunque ello supone el pasaje hacia un grado mayor de reconocimiento de la diversidad cultural y el respeto de la diferencia, y posibilita la definición de directrices operacionales específicas para la educación del campo, el Plan Nacional de Educación, sancionado en 1998, determina la organización de la enseñanza en series, y propone la adaptación a un modelo único de educación. Si bien requiere explícitamente un tratamiento diferenciado para las escuelas rurales y prevé formas flexibles de organización escolar en el campo y una formación de profesores acorde con las especificidades del alumnado y las características del medio, permanece fuertemente arraigado al modelo urbano de enseñanza.

Asimismo, las constituciones estatales, fuertemente arraigadas en el paradigma urbano, al referirse a la escuela en el campo determinan la adaptación de los currículos, los calendarios y otros aspectos de la enseñanza a las necesidades y características regionales y locales.

¹³ El censo fue realizado por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) en colaboración con algunas universidades e institutos de investigación.

d. La propuesta educativa del MST

En el MST se parte de que la educación formal en el campo se ha configurado a partir del concepto de educación rural, sustentado fundamentalmente en la necesidad de formación de una mano de obra funcional al desarrollo del mercado. Las escuelas instaladas en el campo bajo este paradigma representan un modelo pedagógico ligado a la tradición ruralista de dominación.

Se contraponen al anterior concepto el de la educación en tanto derecho humano universal y reivindica, de este modo, una educación *en y del* campo. Esto supone, en primer lugar, que los sujetos tienen derecho y deben ser educados en el lugar en el que viven; e implica, además, que esta educación debe ser pensada desde su realidad y con su propia participación, respetando su cultura y sus necesidades humanas y sociales. Se trata, en este sentido, de una educación *de los sujetos* y no *para los sujetos* del campo.

El modelo pedagógico sustentado en las experiencias de los propios sujetos de la formación supone una visión del campo como lugar de vida y no apenas como ámbito destinado a la producción. Requiere, por tanto, de una educación propia y autónoma que reconozca al campo como un espacio de producción pedagógica.

En las acciones educativas del MST la escuela cumple un papel central en estos procesos, aunque no agota sus grados de alcance, sus efectos y su expansión. Constituyen prácticas de educación pública destinadas a niños, adolescentes, jóvenes y adultos, hijos e hijas de trabajadores rurales que habitan en las áreas de asentamientos y campamentos conquistadas por el movimiento de la reforma agraria. Se trata de una propuesta que articula la formación para el trabajo en el medio rural y la formación militante, constituyendo uno de los pilares centrales en la construcción del Movimiento.

Algunos de los lineamientos políticos y orientaciones establecidos en el Documento Básico del MST como objetivos y propósitos de la educación articulan las prácticas educativas a los fines de concretar los objetivos del Movimiento:

Transformar las escuelas de primer grado instaladas en los asentamientos en instrumentos de transformación social y de formación de militantes del MST y de otros movimientos sociales con proyectos políticos afines.

Desarrollar una propuesta de educación que proporcione a los niños el conocimiento y experiencias concretas de transformación de la realidad, a partir de los desafíos de los asentamientos y campamentos, preparándose crítica y creativamente para participar de los procesos de cambio social.

Producir colectivamente la base de conocimientos científicos mínimos necesarios para el avance de la producción y de la organización en los asentamientos.¹⁴

¹⁴ Fragmentos extraídos del Dessié MST Escuela. Documentos y Estudios 1990-2001: Educación en el Documento Básico del MST (aprobado en el 6.º Encuentro Nacional del MST realizado en Piracicaba, San Pablo, en febrero de 1991).

e. La importancia de las escuelas en el proceso educativo del MST

El crecimiento de los campamentos y asentamientos determinó que grupos de madres comenzaran a reunirse para orientar los juegos y actividades cotidianas de sus hijos y para intentar explicar el sentido de la disputa de la cual forzosamente participaban. Con el tiempo, estas actividades comenzaron a estructurarse, en algunos campamentos, bajo la coordinación de profesores que formaban parte del Movimiento. La necesidad de alfabetizar a los niños Sin Tierra motivó a un grupo de padres y profesores del campamento «Nueva Ronda Alta Rumbo a la Tierra Prometida», establecido en el estado de Rio Grande do Sur, a emprender la búsqueda por la creación de una escuela estadual con cursos de primera a cuarta serie. Luego de innumerables reuniones, audiencias y peticiones elevadas ante la administración estatal, en el año 1982 fue autorizada la construcción de la primera escuela en un campamento rural cuya legalización ocurrió en octubre de 1984.

Con el paso del tiempo, diversos campamentos, ya nucleados en el MST, fueron asimismo enfrentando la lucha por la creación de escuelas públicas, fundadas en sus principios y necesidades, reconocidas por las entidades educativas oficiales. Sin embargo, estos procesos sufrieron resistencias de algunos líderes que temían que la instalación de escuelas en los campamentos desviara los esfuerzos del objetivo real de la lucha y dificultase la participación activa de las familias en el Movimiento. La resistencia a la creación de escuelas estaba ligada a una desvalorización de la escuela tradicional, en muchos sentidos disonante de las necesidades del Movimiento.

Primó la consideración de la gran cantidad de niños en edad escolar que habitaban los campamentos, lo que hacía imperiosa la creación de espacios destinados a la educación de esos niños. La instalación de escuelas orgánicas implicó, desde sus inicios, arduos procesos de negociación con las autoridades municipales, para elevar luego la negociación al nivel estadual. Comisiones de padres, profesores y líderes comunitarios reclamaban la asignación de fondos para la construcción de escuelas y los recursos necesarios para garantizar su funcionamiento, y exigían al Estado el cumplimiento de su responsabilidad legal de garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas Sin Tierra, privados ya de otros derechos elementales como la salud y la vivienda. Los Equipos de Educación, compuestos por profesores y padres organizados por región y por estado, constituyen un nexo fundamental en los procesos de negociación con el Estado, pues han adquirido un poder de influencia significativo en los ámbitos regionales y estaduales.

La situación de las escuelas a las que asisten los niños y niñas Sin Tierra en los diversos campamentos y asentamientos es muy diversa y varía en cada municipio según el estado de articulación entre el Movimiento y el Gobierno Local.

f. Información estadística sobre escuelas

El 79% de las escuelas están ubicadas dentro de los asentamientos rurales;¹⁵ el resto de los establecimientos se sitúan a una distancia media de 8 km del asentamiento o campamento. La gran mayoría de alumnos acude caminando a sus escuelas, y el tiempo medio de traslado entre la casa y la escuela es de media hora; en el 91% de los casos se accede a la escuela por medio de caminos no pavimentados, de tierra o piedra. El 39% de las escuelas se abastecen de agua a través de cisternas o pozos; el 68% cuenta con abastecimiento de agua filtrada para los alumnos; solo 45% de los establecimientos educativos poseen mecanismos de desagüe adecuados; apenas el 33% de las escuelas cuentan con baño, inodoro, agua corriente y fosa; en el 23% de los casos no existe baño. El 60% de las escuelas tiene iluminación eléctrica proporcionada por la red pública, mientras que el 21% no posee fuentes de iluminación. El 75% de las escuelas no cuentan con medios de comunicación; 17% disponen de teléfonos públicos y el 6% utiliza el correo convencional. El 49% de los establecimientos educativos localizados en asentamientos rurales cuentan con apenas un salón de clase; el 59% disponen de algún ambiente o estante, armario o caja destinado al almacenamiento de libros; el 44% carecen de este tipo de espacios.

En cuanto a los niveles y modalidades de enseñanza ofrecidos, el 84% de las escuelas que atienden a los niños pertenecientes a familias asentadas o acampadas cuentan con cursos en las series iniciales de la enseñanza fundamental o elemental (primera a cuarta serie); estas escuelas concentran el 51% de la población estudiantil que habita en asentamientos rurales. El 27% de los establecimientos educativos ofrecen cursos en las series finales de la enseñanza elemental (quinta a octava serie); estos atienden al 30% de la población estudiantil. Solamente el 4% de las escuelas ofrecen cursos de enseñanza media, absorbiendo el 4% de la matrícula escolar. El 30% de las escuelas tienen cursos de educación inicial y el 3% incluyen el nivel maternal. La educación para jóvenes y adultos de primera a cuarta serie tiene lugar en el 20% de las unidades educativas, mientras que apenas el 6% proporcionan cursos de quinta a octava serie. Clases de alfabetización para jóvenes y adultos son impartidas en el 16% de las instituciones educativas. Las escuelas de educación media para jóvenes y adultos en asentamientos rurales no alcanzan el 1%. Se ofrecen cursos de educación especial en el 15% de los establecimientos escolares.

g. El gobierno político-pedagógico en las escuelas

El gobierno político-pedagógico de las escuelas aparece como una pieza esencial para la concreción de los principios educativos del MST, principios que se contradicen en numerosos aspectos con los de la escuela tradicional. Estas contradicciones rebasan con creces la

¹⁵ Mientras que algunas escuelas ubicadas en los asentamientos del MST reciben exclusivamente alumnos que habitan en una misma comunidad, otras, localizadas en el entorno de un conjunto de asentamientos, reciben a alumnos de diversa procedencia.

dimensión de los contenidos escolares, pues abarcan también los presupuestos metodológicos, las formas de organización del tiempo y el espacio escolar, y el propio sentido de la educación.

De ahí que, inspiradas en las ideas, concepciones y prácticas de Paulo Freire y los movimientos de educación popular, las profesoras impulsoras de esta experiencia, junto a padres y otros moradores de la comunidad, comenzaron a delinear una pedagogía diferente, sustentada en la realidad del campamento, que valorizaba la memoria y la lucha de las familias asentadas, inculcando el amor por la tierra y el trabajo.

Disposiciones establecidas por el MST en uno de sus Encuentros Nacionales ilustran la importancia otorgada al gobierno político-pedagógico de las escuelas:

Garantizar junto al Estado (gobierno estadual y municipal): (a) La creación de escuelas oficiales de enseñanza elemental en todos los asentamientos, con todas las condiciones necesarias. (b) Acceso de todos los niños asentados y acampados a la enseñanza elemental. (c) Legalización de las actividades escolares desarrolladas en los asentamientos y campamentos. (d) Contratación y nominación prioritaria de profesores del MST para las escuelas. (e) Respeto de los principios pedagógicos del MST. (f) Autonomía de los asentamientos en las decisiones sobre organización, funcionamiento y proceso pedagógico de las escuelas. (g) Inclusión en los calendarios escolares de tiempo para la realización por parte de los profesores de cursos de actualización.¹⁶

Las diversas experiencias alternativas de educación de niños, jóvenes y adultos contribuyeron al desarrollo de una visión propia de la educación del campo y a la creación de una Pedagogía del Movimiento basada en los principios constitutivos de la experiencia de movilización y lucha por la conquista de la tierra. Este proceso fue acompañado por una reflexión acerca de los sentidos y principios de la educación y por la evidente necesidad de crear una pedagogía diferente. Las discusiones en torno a la cuestión educativa encaradas por los representantes del Movimiento conciernen a una concepción amplia acerca de la lucha por la tierra, que abarca la conquista de una ciudadanía plena. En este sentido, la propuesta educativa acompaña la trayectoria del Movimiento y forma parte de la dinámica evolutiva de la lucha por la tierra.

Los principios educativos del MST constituyen formulaciones que, junto a los objetivos definidos por el Movimiento, orientan el devenir de las prácticas educativas. La elaboración colectiva de este conjunto de principios estuvo fundada en las necesidades relevadas en las experiencias educativas en curso, en los propios objetivos y lineamientos políticos del Movimiento y en algunos elementos de teoría pedagógica presentes en el bagaje cultural de los profesores y profesoras que participaron en el proceso. El eje de la elaboración de la propuesta pedagógica estuvo constituido en todo momento por las prácticas que abarcan

¹⁶ Fragmentos extraídos del Dessié MST Escuela, loc. cit.

tanto el cotidiano escolar como el devenir del Movimiento. Así, los principios se sustentan en la participación activa de los sujetos en las acciones de lucha por la tierra encarnadas. La participación en la organización social y política es la base de la educación.

Los principios pedagógicos sintetizan los elementos esenciales y generales de la propuesta educativa del MST y aluden, particularmente, a la reflexión metodológica. En tanto principios rectores flexibles y plurales, admiten la existencia de prácticas diferenciadas.

Las «Escuelas Itinerantes» son una buena expresión de la opción político-pedagógica del MST. Surgen como respuesta a la frecuente movilidad de las familias acampadas, fundamentalmente debido a los desalojos, que impedía a los niños y niñas acampados asistir con una frecuencia uniforme a escuelas regulares cercanas. En el documento que sirvió de base a este trabajo se señala:

En condiciones de infraestructura sumamente precarias, las Escuelas Itinerantes constituyen espacios donde la magia del acto pedagógico alcanza niveles extraordinarios de realización. Techos improvisados con lonas o maderas, la sombra de algún árbol o, simplemente, el campo abierto, albergan día a día la circulación y construcción de conocimientos en torno al quehacer cotidiano, pero también reflexiones sobre la ciudadanía, los derechos, la memoria, la identidad.

El calendario escolar de estas escuelas no se rige por los regímenes nacionales establecidos, que obligan al cumplimiento de doscientos días lectivos. La frecuencia y los horarios son determinados a partir del compromiso asumido por los profesores, los alumnos, la dirección del campamento y la Secretaría de Educación del MST.

Las escuelas instaladas en los campamentos se articulan en torno a un establecimiento educativo central, donde se concentran los registros de los alumnos y la documentación institucional. Las escuelas base proporcionan el soporte legal que subyace a la vida escolar de alumnos y profesores. Ejercen un papel importante en la recopilación de informaciones censales sobre los habitantes de los campamentos.

h. La formación de los docentes

Estrechamente asociado a la reivindicación por el gobierno político-pedagógico de las escuelas está el problema de la procedencia del cuerpo docente. En algunos casos es prioritaria la necesidad de que los profesores sean habitantes de los propios asentamientos y campamentos para garantizar el desarrollo de la actividad militante. La necesidad de pensar en la formación de profesores orgánicos consideró como un factor decisivo para la viabilidad de la propuesta la adecuación del cuerpo docente a los principios y orientaciones pedagógicas defendidas, superando el hecho de que buen número de docentes no pertenecían al MST y no tenían un compromiso significativo con la lucha por la tierra.

Importa señalar que los profesores Sin Tierra suelen tener titulación deficiente, lo que dificulta su acceso a concursos y cargos públicos. Los escasos contratos otorgados a estos

profesores son por tiempo determinado y con condiciones salariales precarias. El Movimiento enfrenta la necesidad de titular profesores de los propios asentamientos para facilitar la negociación de las contrataciones con el Estado.

La necesidad de titulación de profesores Sin Tierra llevó a profundizar las discusiones sobre la cuestión de la formación docente.

En aquellas escuelas donde los profesores no adhieren a las causas del MST, los Equipos de Educación de los respectivos asentamientos concentran sus esfuerzos en la implementación de estrategias para garantizar mejores condiciones de educabilidad para los niños y niñas Sin Tierra. La conformación de talleres y grupos de discusión integrados por profesores, padres y otros representantes de las respectivas comunidades; la promoción de actividades extraescolares con los alumnos, y la realización de eventos colectivos que involucren a la comunidad escolar, son algunas de las iniciativas promovidas.

En 1990 fue creado el primer curso de formación para profesores de los asentamientos del MST, cogestionado por alumnos y profesores, el Departamento de Educación Rural de la Fundación de Desarrollo, Educación e Investigación en la Región de Celerio, el sector de Educación del MST y representantes de los órganos municipales de Educación de las regiones involucradas.

Se han creado diversos cursos de Formación Profesional del Magisterio en colaboración con universidades, organismos gubernamentales y entidades que actúan en el campo de la educación y la reforma agraria, tales como el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), la UNESCO, la UNICEF y la Conferencia Nacional de Obispos del Brasil (CNBB). En 1998 fue establecido el primer convenio para la implantación de un curso de Pedagogía de la Tierra, junto a la Universidad Regional del Noroeste del Estado de Rio Grande do Sul y el Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (ITERRA). La iniciativa contó con el apoyo financiero del INCRA.

Algunas de las principales experiencias en curso comprenden las siguientes carreras:

- Pedagogía de la Tierra en asociación con la UNIJUÍ.
- Pedagogía de la Tierra en asociación con la Universidad Estadual de Mato Grosso.
- Pedagogía de la Tierra en asociación con la Universidad Federal de Espírito Santo; magisterio en asociación con la Universidad de Paraíba.

Un claro y definitivo punto de partida del MST fue la educación popular, inspirada en la teoría y la práctica de Paulo Freire, que da «intencionalidad pedagógica» al movimiento social y lo convierte así en un sujeto educativo.

Estos cursos tienen como objetivo la formación de cuadros para los sectores de Educación del Movimiento; la especialización de educadores y educadoras para el trabajo en los asentamientos y campamentos; la formulación e implantación de metodologías pedagógicas que fortalezcan la propuesta pedagógica en curso; y fortalecer la relación del MST con las universidades para avanzar hacia la construcción de un proyecto universitario dirigido a los trabajadores. Sustentados en la interacción entre teoría y práctica, los cursos funcionan a través de regímenes de alternancia que combinan momentos de estudio en las sedes universitarias e instancias de trabajo y formación en los campamentos y asentamientos.

La Escuela Nacional Florestán Fernandes constituye una de las principales experiencias de formación impulsadas por movimientos sociales en el campo de la educación superior. Inaugurada en el año 2005, alberga el objetivo de constituirse en un espacio de capacitación técnica y formación integral para los jóvenes y adultos, mujeres y hombres, trabajadores y trabajadoras, militantes de los movimientos por la reforma agraria. La Escuela fue construida con la colaboración voluntaria de los trabajadores y trabajadoras del Movimiento quienes, a lo largo de la obra, participaron de cursos de alfabetización y formación suplementaria. Los recursos financieros para su construcción fueron proporcionados por reconocidos intelectuales, artistas y organizaciones no gubernamentales internacionales que promueven los derechos de las poblaciones en situación de exclusión social.¹⁷

i. Los vínculos del MST con el Estado

Los vínculos entre el Movimiento y el Estado a lo largo de los últimos años se explican mejor haciendo referencia a los estrechos vínculos que aquel ha mantenido con el Partido de los Trabajadores (PT), con quien ha logrado establecer numerosas alianzas y acuerdos políticos. Junto a un amplio conjunto de organizaciones sindicales, nucleadas en la Central Única de los Trabajadores (CUT), corrientes políticas y movimientos sociales del campo de la izquierda, que abogaban por la democratización del Estado brasileño, el MST cumplió un importante papel en el triunfo del PT en las elecciones de 2002, cuando, derrotando a las fuerzas del centro y la derecha, Luiz Inácio *Lula* da Silva fue proclamado Presidente de la República.

La elección de *Lula* da Silva abrió un campo de actuación para las organizaciones de la sociedad civil que habían participado activamente del proceso de elaboración de la plataforma electoral y aspiraban a conformar instancias de debate y discusión que incidieran

¹⁷ El programa de cursos ofrecido por la Escuela Nacional Florestán Fernandes se organiza en cinco Núcleos de Estudios y Producción del Conocimiento. El Núcleo de Graduación comprende las carreras de Historia, Geografía, Ciencias Agrarias, Gestión en Organizaciones Sociales, Agronomía, Letras, Pedagogía de la Tierra, Derecho, Arte y Educación, Psicología y Ciencias Sociales. El Núcleo de Pos Graduación y Extensión organiza cursos de especialización en diferentes áreas de conocimiento: Teorías Sociales y Producción del Conocimiento, especialización en Estudios Latinoamericanos, especialización en Economía Política, maestría en Sociología, especialización en Educación Popular y Salud, especialización en Agroecología y especialización en Educación de Jóvenes y Adultos.

en la definición de las políticas públicas. La participación de la sociedad civil en la esfera estatal prometía redefinir los vínculos entre gran parte de los sectores que la componen y el Estado.

Sin embargo, de acuerdo con el texto consultado:

[...] las expectativas resultaron mayores que los resultados y, en los hechos, las medidas adoptadas por el gobierno no fueron precedidas de un intercambio, una discusión y un debate con las bases que tradicionalmente habían sustentado sus propuestas. Las aspiraciones del movimiento en el campo educativo no fueron una excepción.

Como consecuencia de las opciones del modelo económico adoptado, la relación del Gobierno con los movimientos sociales y organizaciones que habían apoyado su candidatura sufrió una importante ruptura. La lentitud de la prometida reforma agraria y la ausencia de transformaciones radicales en los diversos ámbitos de actuación estatal (entre ellos, la educación), generó un fuerte movimiento de crítica, incluso al interior del Movimiento.

En este contexto, el MST ha manifestado, por medio de acciones de protesta y movilización, sus críticas y posicionamientos, y ha presionado al Gobierno para garantizar el cumplimiento de los lineamientos presentes en el proyecto político propuesto.

No obstante, cabe destacar que, en los momentos en que el Gobierno estuvo en riesgo, tanto durante las denuncias de corrupción como en la segunda vuelta, el Movimiento y las fuerzas políticas y sociales que tradicionalmente habían apoyado a *Lula da Silva* salieron en su clara defensa, frente a la posibilidad del retorno de las fuerzas opositoras y la consolidación de un nuevo gobierno de derecha en el país.

La experiencia educativa del MST indica que las fronteras entre Estado y sociedad civil se tornan en Brasil cada vez más difusas en la medida en que, durante los últimos años, ha existido un importante avance de fuerzas políticas democráticas que marcan hoy su presencia y ejercen una importante influencia en los diferentes ámbitos de acción estatal.

La ocupación de espacios estatales por movimientos populares determina ámbitos de confrontación y negociación inéditos, donde nuevas prioridades comienzan a hacerse visibles en la agenda gubernamental. Así, la oficialización de la práctica educativa se da en un contexto de ilegalidad y conflicto social explícito, apareciendo como una vía de acceso al Estado y, por tanto, como una ampliación del poder de negociación de estos actores.

Las escuelas se constituyen, en este proceso, en espacios de articulación del Movimiento con las instancias de Gobierno Local que, de forma más o menos efectiva, suponen la instalación de políticas y prácticas de educación alternativas, coincidentes con los objetivos e intereses de las comunidades del campo.

2. EDUCACIÓN CON INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA EN EL PERÚ¹⁸

En la Amazonía peruana viven no menos de 42 pueblos originarios con unas 40 familias lingüísticas¹⁹ y una población estimada de 226 000 habitantes.²⁰ La principal institución que los organiza es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).

La Amazonía se sitúa en la parte oriental del territorio del Perú, al oeste de la Cordillera de los Andes. Se trata de un amplio territorio lleno de riquezas naturales, donde se han formado pequeñas aldeas —ubicadas en las riberas de los ríos y *cochas* o pequeñas lagunas— donde subsisten los pueblos indígenas. Algunos pueblos indígenas viven también en las vertientes orientales de los Andes, en la llamada «selva alta».

En la denominada Amazonía peruana los pueblos habían sido históricamente relegados. Hay nuevas situaciones socioeconómicas que les dan mayor protagonismo en una perspectiva de economía de mercado. Se revaloran los recursos naturales y adquiere valor mercantil el paisaje y el turismo amazónicos, con lo que la región amazónica cobra una renovada dinámica sociopolítica.

El conjunto de la Amazonía y las comunidades indígenas han tenido impactos significativos sobre las políticas gubernamentales de los últimos años. Históricamente la Amazonía peruana ha sido un espacio de explotación extractiva de recursos sin políticas de renovación; y de invasión de los territorios de los pueblos indígenas por colonos europeos, criollos y mestizos y por los mismos indígenas andinos.

a. La Educación Intercultural Bilingüe (EIB), AIDSESP y FORMABIAP

Respecto de la EIB en el Perú, hay que señalar que hasta el año 1985 el Ministerio de Educación postulaba un enfoque de *educación bilingüe* (privilegiando la enseñanza del castellano a los nativos para insertarlos en la dinámica del país).

La reforma educativa de la década de 1970, inspirada en el nacionalismo del general Juan Velasco Alvarado, dio paso a un hecho importante para la formación del FORMABIAP, al dejar sin efecto el control norteamericano del Instituto Lingüístico de Verano por el año 1972. En la práctica, esta institución era la única que formaba maestros indígenas, tomando como alumnos a los dirigentes de las comunidades indígenas. A este acontecimiento se sumó la puesta en marcha de la reforma agraria, que alentó en la Amazonía el surgimiento de un sector progresista de nuevos dirigentes que serían los forjadores del renovado movimiento indígena.

¹⁸ Principales documentos de referencia: Trapnell (2006); Chiroque y Rodríguez (2008), y «Los retos de la formación docente intercultural bilingüe: La experiencia de FORMABIAP».

¹⁹ Son sesenta grupos etnolingüísticos, de acuerdo con información proporcionada por Trapnell.

²⁰ De acuerdo con el censo de 2005, la población indígena sería de 4 132 000 quechuas, 550 930 aimaras y 226 000 amazónicos.

El profesor indígena Néver Tuesta Cerrón²¹ señala:

El movimiento indígena amazónico empieza en la década de 1970, teniendo como principal reivindicación el problema de la tierra. Así se produjeron denuncias sobre problemas de la tierra en las diferentes zonas, concretamente en las zonas Shipibas, Ashaninkas y Awajun. En estas provincias no siempre fueron atendidas estas demandas por lo que ven la posibilidad de ir a la capital. En Lima se encuentran representantes de estas tres comunidades y hablan del problema de tierras; entonces acuerdan hacer frente en conjunto la problemática.

El desmontaje de la reforma educativa iniciado en la segunda fase del Gobierno Militar (a cargo del general Morales Bermúdez) culminó con Fernando Belaunde Terry en su segundo mandato y una regresiva nueva Ley General de Educación que mantiene la ambigüedad respecto de las lenguas originarias y la EIB.

Mientras tanto, las nacientes organizaciones indígenas esgrimían, paralelamente a sus reivindicaciones al derecho a la tierra y al territorio, el reclamo por el derecho a una educación que tuviera en cuenta las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos y comunidades indígenas.

Un crecimiento significativo de la Educación Bilingüe e Intercultural se plasmó en los gobiernos de Fujimori y Toledo, aceptándose la lengua materna como primera en los procesos educativos.

La nueva Ley General de Educación (2003) dio mayor peso a lo cultural e incidió en una EIB, al mismo tiempo que señalaba que la «interculturalidad» no estaba referida solamente a las poblaciones indígenas sino que contemplaba a toda la población nacional.

El Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) surgió desde la AIDSESP,²² el movimiento social indígena más importante de la Amazonía peruana. El Programa se ha ido consolidando no solo como la instancia formativa de docentes indígenas, sino también como el brazo educativo de la organización de los pueblos indígenas amazónicos.

Los pueblos indígenas de la Amazonía peruana asumieron la educación formal también como parte de su proceso de identidad y autoafirmación y como una práctica que les permitía desarrollar capacidades para interactuar mejor con el resto de la sociedad peruana.

AIDSESP surgió básicamente con un «proyecto propio» de afirmación de su propia identidad en la tierra. El derecho a la educación se plasmaba en la medida en que la práctica de enseñar y de aprender servían para el desarrollo mismo de la identidad de los pueblos indígenas, pero también para potenciar mejor su relación con una sociedad que los tenía y los tiene en condición de excluidos.

²¹ Actual directivo de AIDSESP y del FORMABIAP.

²² Constituida en 1980, fue esta organización la que diseñó y puso en marcha desde 1988 el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP).

El FORMABIAP fue oficializado durante el primer Gobierno de Alan García.

El Programa de FORMABIAP legalmente se encuentra adscrito al Instituto Superior Pedagógico de Loreto (Iquitos), aunque físicamente funciona en un local separado. De conformidad con el Convenio con el Ministerio de Educación, legaliza sus actividades y emite sus certificaciones a través del ISP-Loreto, pero desarrolla sus actividades en su propio local ubicado en Zungarococha, a ²³ km de Iquitos.

b. Propósitos de FORMABIAP

FORMABIAP nace con el propósito general de cambiar una escuela orientada a civilizar y castellanizar a los pueblos indígenas por otra que afirma el respeto de su herencia cultural y su potencial para el futuro.

Para conseguirlo, se propone formar maestros capaces de desarrollar una educación que promueva la revalorización del modelo social de su pueblo y potencie la participación de los niños y niñas como actores y miembros de este en el marco de un Estado pluricultural. En este sentido, cuestiona el carácter homogeneizador de la escuela y promueve el desarrollo de una educación innovadora que ofrezca posibilidades para la incorporación de los conocimientos, valores, formas de aprender y visiones del mundo de los pueblos indígenas.

Desde un enfoque que vincula la calidad de la educación con la calidad de vida y la calidad del bosque, FORMABIAP intenta ofrecer a los docentes indígenas elementos que les permitan identificar, valorar y manejar los recursos de su medio; desarrollar un nivel de autonomía relativa frente al mercado, con el fin de garantizar que la satisfacción de las necesidades básicas de la población no esté totalmente sujeta a sus vaivenes, y considerando su herencia cultural como piedra angular de un desarrollo sostenible enmarcado en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

FORMABIAP asume que las relaciones entre culturas están muchas veces atravesadas por relaciones de poder. Por eso, se plantea como tema central el desarrollo de procesos de afirmación personales y colectivos. Es necesario precisar que el enfoque de interculturalidad crítica asumido por FORMABIAP no se limita a lo cultural, sino que aborda también factores económicos, sociales y políticos en tanto marcos estructurales, a partir de los cuales se desarrolla la relación entre culturas. FORMABIAP concibe a la educación intercultural como un proceso político y pedagógico, en la medida en que cuestiona las relaciones de poder que se dan en la escuela y en la comunidad, y busca construir nuevas formas de aprendizaje sustentadas en diversas maneras de entender la realidad y de abordar el conocimiento.

²³ AIDSESP estuvo inicialmente conformada por cuatro organizaciones indígenas regionales: la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC), la Federación de Comunidades Nativas del Ucayali (FECONAU), el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) y el Congreso Amuesha.

FORMABIAP intenta ayudar a redefinir la visión que se tiene de las comunidades indígenas y de su futuro, e implementar estrategias de intervención que partan de las potencialidades y capacidades de los pueblos originarios. Considera que estas han sido resultado de un largo proceso de interacción con el medio ambiente, escenario en el que se han desarrollado relaciones sociales (organización, liderazgo y autoridad propias), prácticas productivas y procesos de construcción de aprendizajes.

c. Procesos históricos de FORMABIAP

De acuerdo con Chiroque y Rodríguez, es posible identificar hasta cuatro procesos en la historia de FORMABIAP:

1. Formación y desarrollo de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) en un nuevo contexto de la Amazonía (1980-1987)

Una experiencia que hizo tomar conciencia en AIDSESP sobre la importancia de la educación formal fue la de un programa de becas (1980-1987) que promovía la inserción de sus becados en el sistema. A partir de esta experiencia surgió la iniciativa de la formación propia de docentes para atender las necesidades de las escuelas de sus comunidades, mal atendidas por colonos, principalmente andinos. Importa hacer referencia a la influencia del contacto internacional de dirigentes indígenas peruanos con otros de países de la cuenca amazónica. En 1983 AIDSESP participó en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU en Ginebra, entre otros eventos internacionales. En 1984 se constituyó la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que agrupó a las organizaciones indígenas del Brasil, el Ecuador, Bolivia, Colombia y el Perú; luego se incorporarían las organizaciones indígenas de Venezuela y de las tres Guyanas.

En 1982 se promovió el Primer Simposio Nacional de Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana, junto con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

En 1985 AIDSESP, el Instituto Superior Pedagógico Loreto y el Centro de Investigaciones Antropológicas de la Amazonía Peruana (CIAAP) firmaron un convenio para elaborar un diagnóstico educativo, sociolingüístico y socioeconómico. El estudio precisó la necesidad de contar con docentes de Educación Primaria en EIB. Ese año AIDSESP presentó la primera propuesta para la aplicación de una política educativa en comunidades indígenas al Ministerio de Educación.

La capacidad de movilización de AIDSESP, que contó con el apoyo de mestizos y profesionales progresistas, alcanzó tal resonancia que en 1986 recibió el Premio Nobel Alternativo de la Paz, en Suecia, por su lucha a favor de la recuperación de los derechos territoriales y humanos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana.

2. Creación y legalización del Programa Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP)

En 1988 AIDSESEP propuso la creación de un programa de formación docente y firmó un convenio con el Ministerio de Educación para aplicar el currículo intercultural de formación de maestros dentro del ISP Loreto, a través de la Dirección Regional de Educación de Loreto y con el Instituto Superior Pedagógico Loreto (ISP-Loreto). Se creó así el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP).²⁴

3. Desarrollo y consolidación del FORMABIAP (1988-2007)

En esta tercera etapa, la dirigencia nacional estableció tres prioridades: la titulación de territorios de las comunidades, su reconocimiento legal y la formación de los líderes indígenas jóvenes en niveles de la educación superior universitaria.

Para desarrollar de manera eficiente estos tres propósitos se implementó la asesoría jurídica para conseguir la legalización institucional, lo que se logró en 1985.

Entre 1988 y 1997 se desarrolló el diseño inicial de programas curriculares y se publicaron materiales (trabajo en áreas independientes). En 1992 FORMABIAP ingresó en el campo de la formación de docentes en servicio de comunidades indígenas.

En 1999 se institucionalizó la Secretaría de la Mujer en el XVIII Congreso Nacional de la AIDSESEP.

En el año 2000 el Ministerio de Educación ratificó el convenio que creaba el FORMABIAP. Dos años después (2002) se creó el Programa Nacional de la Mujer Indígena en el XIX Congreso de la organización. Entre 2004 y 2005 se hicieron nuevos ajustes en el currículo de formación docente, para recuperar mejor el conocimiento indígena.

En 2005 se promulgó la ley 28495, que creó el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (INDEPA), a propuesta de AIDSESEP, COPPIP y CONACAMI.

4. Clima de indecisión sobre el futuro del FORMABIAP

Este último hito se vive actualmente.

AIDSESEP está insistiendo desde 2005 para que el Estado asuma su responsabilidad de formar a los docentes de EIB que la Amazonía requiere, sin lograr atención. Esto coincide con una merma en los recursos de cooperación.

El Ministerio de Educación del actual Gobierno de Alan García, iniciado en 2006, ha cambiado las reglas de juego para el ingreso a los ISP del país. Ha emitido una norma en la que señala que esta debe hacerse mediante una prueba única nacional, diseñada, implementada y ejecutada por una oficina del propio Ministerio. Para ingresar a la carrera se exige una nota mínima de 14/20. Los resultados han sido más que desastrosos para los veintitrés postulantes seleccionados por sus organizaciones. Por ello no hay ingresantes indígenas ni al ISP Loreto, ni al Programa FORMABIAP ni para el programa regular.

²⁴ La creación quedó formalizada mediante resolución ministerial 364-88-ED, que sería ratificada por resolución ministerial 389-200-ED.

El mismo Gobierno de García ha desactivado el INDEPA (Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos), cuyo Presidente tenía rango ministerial; y ha subordinado la DINEBI (Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural) en el Ministerio de Educación a la Dirección de Educación Rural, con lo que ha propiciado una transición hacia una «nación» homogénea, monocultural y monolingüe.²⁵

d. La formación de docentes indígenas

En los objetivos propuestos por FORMABIAB el acento principal se puso en la formación magisterial junto con el bilingüismo. La dimensión cultural siempre fue priorizada.

La preparación de docentes indígenas se daba para esa totalidad sentida y asumida de pueblos indígenas que conformaban la AIDSESEP.

En el primer periodo el trabajo se centró básicamente en la formación inicial de maestros para los pueblos indígenas; además, se incursionó en la formación de maestros en servicio, así como en la preparación de promotoras de educación inicial.

LA FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES

Desde 1988 se prepara como maestros de educación primaria a jóvenes nativos seleccionados por su propia comunidad. Son becados por FORMABIAP, con el enfoque intercultural bilingüe de la institución. Sus seis años de estudio se desarrollan alternando un semestre escolarizado en el local de Iquitos-Zúngarococha con dos semestres no escolarizados en su propia comunidad de origen, donde se dedican a la investigación y participan de la vida escolar de la comunidad.²⁶ En 1991 se logró el financiamiento de cincuenta becas integrales universitarias más para jóvenes indígenas.

A 2005, unos 99 jóvenes habían concluido sus estudios (de ellos, 32 sustentaron y aprobaron su trabajo de tesis) y otros 88 se encontraban estudiando. En relación con la profesionalización, el FORMABIAP ha conseguido titular a 87 docentes en servicio. De ese total, 67 son varones (77%) y 20, mujeres (13%).

Se formulan dos observaciones sobre estos datos: a) la mayoría absoluta de maestros que laboran en poblaciones indígenas no tienen título pedagógico; sin embargo, solo una

²⁵ Del mismo modo, ha desactivado el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) del Ministerio de Agricultura, ente encargado de legitimar los linderos territoriales y otorgar títulos a las comunidades, pasándolo al SUNARP, ente encargado de titular predios urbanos individuales. En el Ministerio de Salud ha desactivado la Estrategia de Salud para los Pueblos Indígenas, dependiente del Despacho Ministerial, desconociendo los avances logrados en relación con el derecho a la salud intercultural de los pueblos indígenas.

²⁶ En el periodo se atendió a 88 jóvenes pertenecientes a los pueblos achuar, awajun, asháninka, bóora, kandosí, shawí, kukama-kukamiría, wampis, uitoto, shipibo, chapara, shiwilu, tikuna y kichwua.

mínima cantidad de ellos ha participado en este programa; y, b) se ratifica el predominio masculino entre los docentes que laboran en la población indígena.²⁷

Los alumnos de las especialidades de primaria e inicial que desarrollan procesos de formación regular reciben becas que les permiten cubrir sus gastos de alimentación durante los ciclos escolarizados, algunos materiales educativos y el 50% de su matrícula. Las becas de los alumnos de la especialidad de educación primaria cubren su hospedaje en la Comunidad Educativa de FORMABIAP en Zungarococha. En el caso de las alumnas de inicial, también cubren sus gastos de transporte a las comunidades donde se desarrollan los ciclos presenciales. Los docentes que participan en el programa de formación en servicio costean todos sus gastos.

LA FORMACIÓN DE DOCENTES EN SERVICIO

Comprende la profesionalización de maestros sin título pedagógico y la capacitación docente. Esta «profesionalización», iniciada en 1992, atiende a maestros que laboran con población indígena pero no tienen título pedagógico. El estudio de profesionalización dura cinco años y combina una fase presencial durante las vacaciones escolares y una fase no presencial (a distancia) durante el año lectivo.²⁸ A 2005, unos 69 docentes había culminado su trabajo de profesionalización docente (de ellos, 13 habían sustentado y aprobado su trabajo de tesis), y 143 se encontraban estudiando.

La «capacitación docente» fue una actividad inicial del FORMABIAP para orientar a los maestros que trabajaban con poblaciones indígenas en aspectos curriculares, en la perspectiva de la EIB. En 1996 se intensificó la actividad cuando la institución fue seleccionada por el Ministerio de Educación para hacer esta labor en el marco del denominado PLAN-CAD-EBI. Se usó la modalidad de talleres presenciales en diferentes sedes y de seguimiento a los maestros capacitados en el nivel de las escuelas.

Además de formar docentes en EIB, a lo largo de sus veinte años de trabajo FORMABIAP ha contribuido a la especialización de aproximadamente 46 formadores desde un enfoque de EIB. De ellos, el 36% han sido indígenas de los pueblos awajun, wampis, shawi, asháninka, shipibo, tikuna, kichwa, kukama y bóóraá.

²⁷ Moisés Rengifo explica de la siguiente manera este fenómeno: «El indígena cree que la mujer solo sirve para atender a su marido y para ello no necesita mayor educación. En edad muy tierna tienen marido. Entre los shipibos hasta hace unos años, desde que nacen ya se le asignaba un futuro marido. Además las familias tienen miedo de enviar a sus hijas fuera de la comunidad, ya que pueden engañarles. Las mujeres tienen embarazo precoz y por eso a las pocas indígenas que estudian secundaria se les saca del colegio para que no contagien a las demás. Todo esto hace que la población indígena de mujeres que egresan de secundaria sea mínima, y por ello cuando se seleccionan los postulantes para que vengan al FORMABIAP, el número de mujeres es minoritario. Además cuando vienen a estudiar a nuestra institución las mujeres son las que tienen mayor número de retiros».

²⁸ Se trabajó en las sedes de Nieva (Alto Marañón), San Lorenzo (Bajo Marañón) y Satipo (selva central).

CAPACITACIÓN DE PROMOTORAS DE EDUCACIÓN INICIAL

Desde 1999 se capacita a madres de familia como promotoras de educación inicial en dos pueblos indígenas: asháninka y nomatsiguenga. Hasta 2003, 38 madres de familia desarrollaban programas no escolarizados con niños de 0 a 5 años de edad. Desde 2005 se trabajó en formación docente en la especialidad con los pueblos kukama y tikuna.

e. Investigaciones

A lo largo de sus veinte años de existencia FORMABIAP ha producido investigaciones sobre diferentes aspectos de la herencia cultural de los pueblos indígenas (juegos, autoridad y liderazgo, calendarios sociales y productivos, procesos de socialización, plantas medicinales, trampas, entre otros) e investigaciones acerca de la fonología y gramática de las lenguas asháninka, achuar, wampis, shawi, kichwa, kukama-kukamiria, kandozi, shiwilu y tikuna. Además, ha publicado más de treinta textos y fichas educativas para su uso en la educación primaria e inicial.

f. El currículo y la organización académica

El currículo del FORMABIAP parte de varias premisas:

- La existencia de una civilización amazónica, compuesta por decenas de culturas que han desarrollado competencias diferenciadas de convivencia armónica con el bosque tropical húmedo. Esas competencias están basadas en capacidades, conocimientos, tecnologías, hábitos, valores y una cosmovisión propia de cada uno de los pueblos.
- La importancia del saber acumulado por los viejos indígenas que han recibido las tradiciones orales de sus generaciones anteriores, como en muchas civilizaciones ágrafas. Se parte de la certeza de que estos conocimientos son valiosos y pertinentes para buscar soluciones a los problemas actuales de los pueblos indígenas, y siguen siendo base de la identidad y autoestima de estos pueblos, que deben ser transferidos a las siguientes generaciones.

Sobre estas premisas, el currículo del FORMABIAP ha establecido un Perfil del Egresado de Educación Inicial y una estrategia académica con dos formas de trabajo: la *presencial* (un semestre), cercana a la modalidad académica de la educación occidental, y la *no presencial* (también un semestre), más cercana al modelo tradicional de las culturas ágrafas. Ambas formas combinan contenidos referentes tanto a la civilización amazónica como a la occidental.

La organización del aprendizaje se da en cinco años. En cada uno de ellos se trabajan cinco módulos en la fase presencial, pues en la fase no presencial los estudiantes son llevados

a la práctica y a la investigación en campo. Los veinticinco módulos corresponden a la formación general, profesional y de especialidad.

Los recursos didácticos también están relacionados con la naturaleza de los contenidos y los objetivos de cada una de las materias o de los eventos pedagógicos.

LA EVALUACIÓN EN EL PROCESO FORMATIVO

Los criterios, indicadores e instrumentos de evaluación para el componente indígena están relacionados con los «productos» que deben ser el resultado del trabajo práctico del alumno. Las actividades concernientes a la producción son las actividades ordenadoras de los aprendizajes y se las evalúa por los resultados obtenidos. Lo mismo sucede con el proceso de perfeccionamiento de la lengua indígena, cuya evaluación corre a cargo de los especialistas indígenas. En el componente occidental el sistema de evaluación prevé todos los procesos conocidos por el sistema académico formal de las instituciones de educación superior pedagógica, y se rige por las normas establecidas en el sistema «regular».

Los procesos de evaluación de la formación en el ciclo no presencial muestran algunas diferencias con los procesos estándares de monitoreo de los desempeños, porque en este ciclo participa también la comunidad y la organización que presentó al postulante.

g. Rasgos básicos de los estudiantes y docentes

Los criterios de selección de un joven o una joven indígena que postula al Programa FORMABIAP son de dos tipos: los sociales y políticos, y los académicos y técnicos.

El proceso inicial se desarrolla en las propias comunidades del futuro estudiante, donde se selecciona a los (las) jóvenes que aspiran a estudiar en el Programa. Los jefes de las comunidades presentan a la Federación sus candidatos y allí se escoge a los jóvenes que serán presentados a FORMABIAP, que posibilita su desplazamiento hasta la ciudad de Iquitos, sede del Programa. Luego se lleva a cabo el segundo proceso, que consiste en una evaluación de competencias y capacidades básicas de los postulantes.²⁹

La mayoría de estudiantes admitidos han sido «castellanizados» por una escuela civilizatoria que ha hecho que internalicen varios modelos de esta naturaleza.

En FORMABIAP trabajan no solamente indígenas: también hay mestizos y, temporalmente, extranjeros. El equipo de formadores está constituido por los siguientes especialistas: pedagogos indígenas y no indígenas altamente especializados en el enfoque intercultural de la enseñanza y el aprendizaje; lingüistas con especialidad en cada una de las lenguas

²⁹ En cada sede se da un examen de admisión con jurado indígena y miembros de FORMABIAP, en el que se evalúa el conocimiento de la lengua y cultura, así como los conocimientos académicos. Esto ha cambiado con las nuevas normas del MED. Antes de esto hubo un largo proceso de búsqueda de recursos financieros y de selección de los pueblos y regiones prioritarias para la formación, de tal manera que con anticipación se conoce el número de vacantes existentes para cada pueblo.

de los estudiantes; antropólogos especializados en sociedades indígenas amazónicas y en particular de los pueblos y culturas de los estudiantes; ancianos (hombres y mujeres) con especialidad (sabios) en los conocimientos y tecnologías de los pueblos cuyos jóvenes están formándose.³⁰

h. Principales logros obtenidos

A diferencia del periodo anterior, FORMABIAP ha alcanzado importantes logros cuantitativos que pueden ser resumidos así:

- Significativos avances en la conformación de Redes Comunales Zonales y Consejos Directivos de las Redes.
- Se publica, aunque de manera irregular, un boletín virtual; se está editando la revista Kuúmu, y la radio emisora Kuúmu está en proceso de organización.
- Se realizan investigaciones en los pueblos tikuna y kukama. Hay dos investigaciones sobre procesos de estimulación temprana para los pueblos shawi y tikuna. Es interesante la práctica investigatoria de los estudiantes. Se han identificado 159 tesis de investigación.
- Hay avances en la organización de las mujeres de los pueblos kukama, kukamiria y tikuna.
- Existe una estrategia altamente significativa en el caso de educación inicial y primaria para asegurar la pertinencia cultural de la práctica educativa.
- Hay un currículo muy articulado para el proceso de formación de nuevos maestros indígenas. La formación tiene una estrategia sumamente significativa en relación con la interculturalidad.
- Existe, en fase inicial, un programa de segunda especialización en coordinación con la Universidad Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque.
- Se cuenta con importantes experiencias y propuestas para la formación técnica de la población indígena.
- Hay interesantes textos de lectura y otros materiales para la EIB.
- Ha sido importante la elaboración de un Plan Trienal 2005-07 con el que se buscó la sostenibilidad de FORMABIAP, fortalecer el liderazgo indígena, elaborar propuestas curriculares para distintos campos de formación profesional y técnica y desarrollar investigaciones.

La nueva estrategia implementada desde 2005 evidenció diferentes formas de construir y transmitir conocimientos, que pueden sentar bases para diseñar una pedagogía intercultural. Los estudiantes han podido contrastar los estilos de comunicación y las estrategias de construcción de aprendizajes de los especialistas indígenas y de los docentes responsables de las diferentes áreas. En algunas clases el especialista y el docente indígena discuten temas ante los estudiantes.

³⁰ Estas personas, hombres o mujeres, son seleccionadas por las federaciones en la medida en que se destacan por ser conocedoras de la lengua, la cultura y la historia de sus pueblos. Se les reconoce como sabios o especialistas.

En el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional encargada de la EIB, en convenio con FORMABIAP, ha posibilitado la producción por esta de casi todos los textos escolares en lenguas indígenas amazónicas publicados por el Ministerio. FORMABIAB también ha participado en el Foro Nacional «Educación para Todos», como representante de la sociedad civil, en el Consejo Consultivo de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (ex DINEBI) y en el Consejo Consultivo de la Estrategia Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas.

i. Problemas no superados

Subsisten problemas no resueltos, como los siguientes:

- Los egresados de FORMABIAP suelen tener serias dificultades para acceder a una plaza de maestro EIB en sus comunidades de origen, en parte porque las plazas de docentes EIB no están diferenciadas administrativamente en los cuadros de personal del Ministerio de Educación; la no identificación de las instituciones educativas que deben contratar o nombrar a un profesor hace que a la hora de definir los contratos o nombramientos sea más difícil concretarlos en el lugar debido. Además, los niveles de corrupción en la administración escolar y en organismos intermedios siguen siendo altos.
- En los procesos de evaluación para la asignación de plazas no se toma en cuenta la identificación del docente con la lengua y la cultura de los niños y niñas indígenas.
- Si bien FORMABIAP actúa como un programa más de una institución pública (el ISP Loreto) que depende directamente del Ministerio de Educación y, más específicamente, de la Dirección Regional de Educación, al ser un programa de AIDSESP, corresponde a la esfera «privada» y está financiado por recursos que la organización indígena gestiona ante instituciones financieras internacionales. En los últimos años, una parte de la planilla de FORMABIAP, constituida principalmente por profesores indígenas y no indígenas, es asumida por el Estado; otra parte del personal profesional es financiado por AIDSESP.
- Las instancias regionales y nacionales de la AIDSESP reducen su intervención a los aspectos de apoyo y administración de recursos.

«La dirigencia indígena es muy capacitada y muy bien educada; muchos de sus dirigentes son universitarios. Conocen muy bien cuáles son sus derechos y están al tanto de lo que pasa en el mundo en cuanto a la relación de los pueblos indígenas con el derecho internacional»

- Uno de los problemas de gestión más difíciles es la contratación de *especialistas indígenas* para la enseñanza en el Programa, pues estos no tienen títulos ni grados, y a veces ni escolaridad básica. Si se respetaran las normas del Ministerio de Educación los sabios indígenas no podrían enseñar ni siquiera en la escuela primaria, mucho menos en la superior. Este tipo de problemas generan, a veces, relaciones complejas en la gestión.

j. Los aliados de FORMABIAB

Los aliados del Programa han ido creciendo. Los más significativos son los de la cooperación internacional,³¹ que lo apoyó financieramente desde sus inicios. También contó con el apoyo de los académicos peruanos y extranjeros que apostaron por continuar colaborando con la propuesta indígena reformulada de la organización. Hoy se han añadido las universidades, principalmente sus facultades que estudian la realidad amazónica. El actual proceso de descentralización posibilita apoyos de los gobiernos regionales y locales, que muchas veces financian los estudios de algunos de los estudiantes indígenas en el Programa.

k. Desafíos y oportunidades

FORMABIAP tiene por delante un conjunto de retos en el complejo camino de consolidar su trabajo en la formación de docentes en EIB e incorporar a los pueblos indígenas amazónicos, sus culturas y sus lenguas en el sistema educativo nacional.

La construcción de currículos interculturales para la formación docente y los niveles educativos para los cuales forma maestros es uno de ellos. Debe superar la dificultad de diseñar propuestas de EIB a través de la diversificación de currículos básicos con enfoques monoculturales.

La ubicación de sus egresados y la expansión de la EIB en sus instituciones educativas y regiones es otro particular desafío, debido a las nuevas condiciones para la contratación y nombramiento de los docentes exigidas por el MED, que ignoran la diversidad cultural y lingüística del país y la necesidad de contar con maestros especializados en EIB.

Otro tema aún no resuelto es el de la escasa presencia —o total ausencia, en el caso de algunos pueblos— de alumnas mujeres en la especialidad de educación primaria intercultural bilingüe.

Al contexto particularmente adverso para el desarrollo de la EIB se añade, en el caso de FORMABIAP, que se trata de una experiencia con veinte años de apoyo de la cooperación internacional y que necesita garantizar su autosostenimiento.

³¹ IWGIA, NORAD, Pan para el Mundo, NOVIB-OXFAM, AECI, GTZ y muchas otras más.

No obstante, de acuerdo con la lingüista Lucy Trapnell (2006):

[...] frente a los obstáculos y desafíos planteados, FORMABIAP cuenta con un conjunto de oportunidades, entre las cuales se encuentran el apoyo de las organizaciones regionales y locales de AIDSESEP, la existencia de un equipo de formadores indígenas y no indígenas especializados y comprometidos con la EIB y con una fuerte consciencia sobre la necesidad de diseñar alternativas educativas que partan de la existencia de diferentes formas de comprender la realidad, el conocimiento y el aprendizaje.

Habría que añadir como aspecto potencialmente favorable la creciente demanda de las comunidades indígenas por EIB y el contar con centenares de egresados que trabajan por su desarrollo en diferentes regiones del Perú.

1. Afianzamiento nacional del liderazgo de AIDSESEP

Agosto de 2008 fue escenario de un grave conflicto originado por la imposición del Gobierno de Alan García de dos decretos legislativos (el 1015 y su modificatorio, el 1073) a las comunidades campesinas e indígenas del país. Con ellos se facilitaba la venta de tierras comunales con el argumento de que «esa es la forma de terminar con siglos de atraso y miseria».

Tanto la Defensoría del Pueblo, que presentó una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, como AIDISEP, organizaciones campesinas, algunas ONG y ciertos congresistas manifestaron su rechazo a esa iniciativa,³² porque en ningún momento había sido consultada con las organizaciones campesinas y con las organizaciones de las comunidades nativas amazónicas, como estipula el Convenio 169 de la OIT.

Los pueblos indígenas reiteraron su derecho a la tierra de manera integral en una concepción enraizada en su cultura y su visión del mundo. Este es un tema que tiene relación con cómo toman sus decisiones sobre la propiedad de sus bienes; el decreto fue visto como una intromisión en la autonomía que el Estado les reconoce en el artículo 88 de la Constitución; para ellos un pueblo sin propiedad de la tierra desaparece.

AIDSESEP lideró a escala nacional las protestas de las comunidades nativas en actos multitudinarios y una huelga de los pueblos amazónicos en la que demandaron ser consultados y la modificación o anulación de estos decretos. La protesta de las comunidades nativas culminó con un acta de entendimiento suscrita por el presidente del Congreso,

³² El DL 1015 planteaba que para que los comuneros en posesión de tierras accedan a la propiedad bastaba el voto a favor del 50% de los comuneros poseedores. Para arrendar, hipotecar o vender se requería el voto a favor de no menos del 50% de los miembros asistentes a la asamblea instalada con el quórum correspondiente (la anterior norma especificaba el 66% de la totalidad de miembros de la comunidad). El DL 1073 cambió el texto por «el voto a favor de no menos del 50% de los comuneros posesionarios con más de un año», pero esto no logró apaciguar el malestar generado.

Javier Velásquez Quesquén, y el dirigente de la AIDSESEP, Alberto Pizango, para poner fin a las protestas en la selva. El 22 de agosto ambos decretos fueron derogados por el Congreso de la República, lo que significó una severa derrota para el Ejecutivo, que se había excedido en las facultades legislativas que se le otorgaran para implementar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

El corolario de esta acción ha sido el afianzamiento de la institucionalidad de las comunidades nativas y del liderazgo nacional de Alberto Pizango, que ha dado la imagen de un dirigente sensato y capacitado.³³ Los canales de televisión abierta difundieron escenas en las que aparecen congregados miles de indígenas amazónicos en la Plaza de Armas de la ciudad de Bagua (región Amazonas) celebrando la derogatoria y entonando el himno nacional del Perú en sus idiomas nativos.

³³ «La dirigencia indígena es muy capacitada y muy bien educada; muchos de sus dirigentes son universitarios. Conocen muy bien cuáles son sus derechos y están al tanto de lo que pasa en el mundo en cuanto a la relación de los pueblos indígenas con el derecho internacional» (declaraciones de Jorge Caillaux Zazzali, fundador y presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, en revista Somos del diario El Comercio, 30 de agosto de 2008).



Movimientos populares urbanos

Se analizará el movimiento de estudiantes secundarios de Chile, que se movilizaron masivamente durante el Gobierno de Michelle Bachelet para objetar el modelo de municipalización educativa, así como las experiencias de bachilleratos populares de jóvenes y adultos en la Argentina surgidos en la década de 1990.

1. LA REBELIÓN DE LOS PINGÜINOS EN CHILE

Chile pone en evidencia los límites de una política de reforma educativa —o, en un sentido más amplio, de una profunda reforma social y del aparato estatal— basada en la privatización, la segmentación y la diferenciación del sistema escolar. Los ricos reciben más, amplían sus oportunidades y multiplican sus privilegios. Los pobres, en cambio, son confinados a un sistema que, más allá de las buenas intenciones y de los discursos republicanos, los mantiene dentro de la escuela, negándoles cotidianamente el derecho a la educación. En Chile, como en otros países de América Latina, el aumento de las tasas de escolarización en todos los niveles no ha significado una disminución de la desigualdad educativa ni, consecuentemente, de la injusticia social.

a. La educación impuesta por Pinochet

Después de diecisiete años de autoritarismo, fueron grandes las expectativas en Chile por los cambios sociales y por una educación alejada del modelo impuesto por Pinochet. Pero, de modo semejante a las ataduras políticas por las que la democracia chilena siguió en buena medida tutelada, la educación sufrió los efectos de una institucionalidad y unas reglas de juego difíciles de ignorar. El 10 de marzo de 1990, último día de su gestión, Pinochet había dictado la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que sienta las bases de gestión y financiamiento del actual sistema educativo.

Más allá del apuro con que la dictadura terminó promulgándola, la LOCE tiene su prehistoria. En rigor, toda una década que arrancó con la Ley de Subvenciones de 1981, continuó por varios años con la municipalización de la educación y culminó en la LOCE como la consagración de toda una lógica libremercadista de la educación.

El texto con rango constitucional abrió la puerta a la educación como negocio, restándole protagonismo al Estado y convirtiéndola en un sector económico más, sujeto, como

cualquier otro, a las leyes de la oferta y la demanda. Sus mentores suponían que esta libre competencia mejoraría la calidad. Los colegios públicos pasaron a ser de las municipalidades, que competían con los colegios particulares subvencionados y los colegios privados —sin subvención estatal— para las élites.

El Estado entrega 30 mil pesos mensuales (60 dólares) por alumno a las municipalidades y a los empresarios, que se destinan a pagar los sueldos de profesores y los gastos del colegio. Chile se convirtió así en uno de los pocos países del mundo en los que el Estado entrega fondos públicos sin mayor control sobre los sostenedores privados, aun si estos tienen fines de lucro.

Los dieciocho años de transición de gobiernos de la Concertación constituyen un intento sostenido por superar esas ataduras y concretar una reforma educativa que ha merecido la atención del resto de la región. Esfuerzos por modificarla, aunque focalizados en la educación universitaria, han existido durante los años 1990. Ninguno de ellos, sin embargo, llegó al Parlamento, donde la derecha siempre ha mostrado su objeción. El debate siempre se enredó en el camino. Todo parece indicar que el esfuerzo de la Concertación, a través de los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet, ha sido insuficiente.

Las cifras son elocuentes. Ya en democracia, de cada cinco plazas creadas en la enseñanza básica y media, cuatro correspondieron a colegios particulares y solo una a establecimientos municipales. Y si en 1981 los colegios públicos representaban el 78% de la matrícula, hoy se han reducido alrededor del 50%. El resto es negocio privado, repartido en un 41% para los particulares subvencionados y un 9% para los privados. La paradoja se vuelve cruel cuando el Estado no tiene ninguna posibilidad de destinar fondos a mejoras en los colegios públicos porque eso sería «competencia desleal» con los particulares subvencionados.

La prueba internacional TIMMS, que mide los conocimientos de los alumnos de octavo básico en ciencias y matemáticas en 49 países, dejó a Chile en los últimos puestos, con puntajes similares a los de los alumnos de Egipto, Indonesia, Marruecos, Filipinas y Palestina. La prueba nacional Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) certifica cada año la mala calidad de la educación pública, en la que solo el 10% de los alumnos de los sectores socioeconómicos medio bajo y bajo superaron los 300 puntos. Algo parecido sucede con la Prueba de Selección Universitaria (PSU): del universo de los 100 colegios con mejores puntajes en la PSU, casi todos (97)

son particulares, y solo tres, municipales.

b. La movilización estudiantil demandando una educación más equitativa

En 2006 Chile presenció estupefacto la masiva movilización de más de 600 mil estudiantes de secundaria en todo el país. Con el apoyo de profesores y universitarios, demandaban una reforma del sistema educativo, en lo que se ha considerado como la movilización más grande en los últimos 35 años. La «Revolución de los Pingüinos» —como se llaman a sí

mismos los estudiantes por su camisa blanca y un uniforme oscuro—, llevó al primer plano la discusión sobre la calidad de la educación, que establece varios tipos de enseñanza según los ingresos de cada grupo social.

Entre las diversas formas de protesta de esta jornada, los estudiantes emitieron mensajes exigiendo una educación para la sociedad global de modo que puedan desempeñarse en un mundo digital de redes, procesadores y memoria donde el inglés predomina; una educación para la diversidad por la que puedan asumir su trabajo, estudios, vida personal, cultura y políticas. Aludieron directamente al mejor uso de los excedentes de 10 mil millones de dólares que el fisco chileno recauda como resultado del alza internacional de los precios del cobre, principal producto de exportación del país. Como se sabe, gran parte de esos recursos se destina en Chile a una injustificada opción por la adquisición de armas sofisticadas.

Nadie pensaba que la educación era el más importante asunto de Estado, hasta que el eslabón más débil —los estudiantes— decidió romper la cadena de despropósitos desafiando a toda la sociedad a dar una respuesta definitiva.

El país fue impactado por la fuerza con que se expresó el movimiento estudiantil, que tomó progresivamente carácter nacional planteando la introducción de transformaciones de fondo en el sistema escolar.

Junto a sus demandas reivindicativas específicas, como gratuidad de la prueba de selección universitaria (PSU) y pasaje escolar, se sumaban demandas de tipo pedagógico, como la utilización adecuada y pertinente de los tiempos e infraestructura en la Jornada Escolar Completa, y también temas que aludían a la estructura del sistema educativo, como es el cuestionamiento de la LOCE.

A juicio de los especialistas, dos son las razones más importantes que han esgrimido los estudiantes secundarios para oponerse a la LOCE. Uno, el cómo la ley levanta el derecho a la libertad de enseñanza y de la libre empresa por encima del derecho a la educación; el otro, el cómo permite que los colegios seleccionen a los alumnos y, en la práctica van segregando o discriminando a los estudiantes que, por diversas razones, no pueden ingresar a un mejor colegio.

En la LOCE la libertad de enseñanza tiene preeminencia por sobre el derecho a la educación. Esa libertad es exigible ante tribunales de justicia —o vía Tribunal Constitucional—. No sucede lo mismo con el derecho a la educación.

Así establecida, la libertad de enseñanza no es otra cosa que el derecho a la propiedad, a montar colegios con mínimos requisitos de calidad, sostienen Loreto Egaña, directora del PIIIE, y Jesús Redondo, director del Observatorio Chileno de Políticas Educativas de la Universidad de Chile (OPECH). Ambos abordan una de las «aberraciones» que permite la LOCE: que estas escuelas o liceos reciban dinero vía subvenciones, pero con casi nulo control sobre lo que se hace con esos recursos para brindar una educación de calidad. Peor aun: la ley permite el lucro en la educación al no prohibirlo expresamente: «Es el único país del mundo, y lo dice hasta el MINEDUC, que permite el lucro con fondos públicos y sin mayor control, sin rendición de cuentas más que los resultados del SIMCE», comenta Egaña.

Los 30 mil pesos mensuales que cada sostenedor recibe por cada uno de sus alumnos han generado verdaderas fortunas. El problema, agrega el director del OPECH: «[...] hoy no es de plata, sino de un modelo de gestión basado en la propiedad privada. Plata hay, pero la lógica consagrada en la LOCE no permite que ese dinero se use adecuadamente».

Más allá de precisar que casi la mitad del articulado de la LOCE se destina a definir el modo de privatización de la enseñanza universitaria, Egaña y Redondo se detienen además a analizar otro de los puntos que descolocan a los secundarios: la libertad de los sostenedores para seleccionar alumnos y, en definitiva, para dejar a buena parte a la vereda del camino de la mala educación. El derecho a la libertad de enseñanza ha permitido —explica Egaña— que los sostenedores particulares seleccionen a los alumnos que le acomodan, dejando fuera a los más pobres o a aquellos con problemas de aprendizaje que por lo demás son más caros: «Entonces quienes no acceden a estos colegios particulares o subvencionados, se van a los colegios municipales donde los tienen que recibir sin distinción, y los municipios no están en condiciones pues ya cargan con una mochila que no los deja caminar», explica. La lógica de mercado —sostiene Redondo— ha funcionado como corresponde: «Selecciona alumnos porque es más barato educar alumnos buenos, y los malos van al sistema público. La ley dice que los papás tienen la libertad de elegir en qué colegio ponen a su hijo, pero la realidad es que el papá mira a ver si le eligen a su hijo, no es él quien va a elegir. Todo eso no se puede regular hoy, porque la LOCE lo cautela con rango constitucional», redondea el experto. La LOCE consagró el ranking de colegios según el SIMCE, y eso, claramente, no responde a una política educacional: obedece a una lógica de mercado que no necesariamente, y menos midiendo solo resultados en lenguaje y matemáticas, por ejemplo, habla de la calidad de la educación». La LOCE, concluyen los expertos, ha sido «una camisa de fuerza».³⁴

c. Las dimensiones de la demanda estudiantil

La fuerza de las demandas estudiantiles se dimensiona, por una parte, por la capacidad de aglutinar a los diversos estamentos que actúan en el ámbito escolar (docentes, paradoscentes, padres, madres y apoderados), y, por otra, por el hecho de colocar en la agenda política la urgente necesidad de revisar aspectos sustanciales del sistema educativo.

Esa coyuntura ponía en debate al menos dos aspectos centrales:

- Una revisión acuciosa y amplia de los fundamentos legales que sustentan la estructura del sistema educativo. Esta revisión implicaba dar inicio a un proceso de debate, informado y participativo, que permitiera el diálogo entre diferentes posturas y actores respecto de las características y condiciones de un sistema educativo que responda a las necesidades y demandas por una educación de calidad para los sectores más

³⁴ Tomado del artículo de Valencia (2005).

postergados. Era una condición ineludible, pues el marco legislativo, que incluye a la LOCE, además de leyes referidas al financiamiento vía subvención y al traspaso de establecimientos a municipios, no había respondido a los problemas y necesidades reales de un sector mayoritario de la población, y, por el contrario, había profundizado las desigualdades.

- El segundo aspecto se refería a una revisión, también acuciosa y amplia, de las políticas educativas implementadas a partir de los años 1990. La demanda específica de los estudiantes en relación con la JEC hacía pensar en la necesidad de generar un cambio en el diseño e implementación de las políticas educativas. En otras palabras, junto a los necesarios objetivos y contenidos técnicos, debía reconocerse y dialogar con las aspiraciones y necesidades tanto de aquellos directamente involucrados como con el conjunto de actores sociales interesados en el mejoramiento efectivo de la educación.

Era una oportunidad histórica para producir una inflexión en la orientación de las políticas educativas y favorecer la activa participación de los actores sociales, condición ineludible para avanzar en calidad, como había sido planteado por innumerables estudios e investigaciones.

Se requería dar pasos concretos para una nueva reforma orientada hacia una mayor democratización de la educación, generando espacios efectivos de participación, promoviendo políticas de equidad e introduciendo transformaciones de fondo al marco legal del sistema escolar, en aras de resguardar el derecho inalienable a una educación de calidad para todos y todas.

El filósofo y biólogo Humberto Maturana tiene una interesante visión del significado de esta rebelión estudiantil. Conciérne su perspectiva a la unidad nacional y el derecho a la reflexión puestas en duda en el régimen de Pinochet. Así, señala:

Porque carecemos de una noción de país que esté permeada por un proyecto nacional, en donde la tierra sea concebida como el espacio donde todos estamos viviendo y construyendo un país donde sea digno vivir. Si no existe eso, si son todos casos locales que son analizados con visiones economicistas, tú tienes, en último término, la destrucción de todo, porque has roto la conectividad de pensar y sentir que constituye al país como unidad.

Asimismo, Maturana expresó que las manifestaciones estudiantiles estarían contribuyendo a revertir una de las peores cosas heredadas del Gobierno Militar: «La negación de la reflexión [...]. Durante la dictadura se reprimieron las conversaciones políticas. Pero esto derivó en que se suspendieran todas las conversaciones. No podíamos hacer conversaciones que tuviesen críticas al Estado».³⁵

³⁵ Entrevista con Humberto Maturana realizada por Humberto Marín y publicada en *La Nación*, Santiago de Chile, 17 de agosto de 2006. Transcrita en *Tribuna Democrática*.

d. Principales efectos de la rebelión de estudiantes

La presidenta Michelle Bachelet se vio obligada a encabezar una respuesta de emergencia. La principal medida fue la constitución de un Consejo Asesor para la Educación encabezado por Juan Eduardo García Huidobro, uno de los principales estudiosos y críticos de la desigualdad generada por el actual sistema educativo de su país. En esa instancia se otorgaron doce cupos a estudiantes secundarios y universitarios.

El propio Maturana consideró que la participación de los alumnos en el Consejo Asesor Presidencial era legítimo, necesario, puesto que había que abrir el espacio de la conversación. Sin embargo, expresó el temor de que algunos estudiantes pretendan cruzar esa frontera y convertir las diferencias con el Gobierno en una lucha por saber quién gana. Si eso fuera lo que estuviera ocurriendo, estimó que la situación no tendría salida: «Si tú miras, todos los conflictos en último término se resuelven en la mesa de conversaciones».

El número excesivo de miembros (65) y la gran heterogeneidad de ese Consejo dificultaron su desarrollo y debilitaron sus resultados. Tras un trabajo de seis meses, el 11 de diciembre de 2006 emitió su informe con algunas recomendaciones de consenso y con otras en las que se presentaron los distintos puntos de vista existentes.

Posteriormente, el Ejecutivo envió al Congreso dos proyectos de ley: la nueva Ley General de Educación (9 de abril de 2007), y la ley que crea la Superintendencia de Educación (7 de junio de 2007). Estos proyectos, luego de tomar en cuenta opiniones formuladas en el Consejo, se hacían cargo de reivindicaciones de los estudiantes, como el fin de la LOCE, la prohibición del lucro y algunas sugerencias del Consejo en la línea de avanzar en mayor igualdad y menor segmentación del sistema educativo. Entre esas propuestas figuraba la limitación de la selección en los establecimientos financiados con recursos públicos. Esas iniciativas no lograron mayoría.

Se generaron encendidos debates entre la clase política respecto de la aprobación de una nueva Ley General de Educación. El Ejecutivo reafirmó su compromiso de elaborar un programa de mejoramiento de la educación pública. Después de un intenso trabajo, el proyecto fue aprobado el 19 de junio de 2008 en la Cámara (96 votos a favor, 12 en contra y 7 abstenciones) y pasó al Senado para su próximo trámite.

Mientras la nueva LGE era discutida en el Parlamento, en la calle los estudiantes secundarios y un amplio sector del magisterio la impugnaban.

De acuerdo con García Huidobro (2008), la nueva LGE es superior a la LOCE en varios aspectos:

Con el proyecto se está derogando la LOCE y, más allá del simbolismo, se está enriqueciendo el derecho a la educación no solo en su formulación —que lo enmarca en el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos— sino también en su concreción exigiendo que la educación sea de calidad para todos (Art. 2). Además, se reconoce un rol central del Estado en asegurar la calidad de la educación y se mejora la institucionalidad pública para ejercerlo, conformando un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Art. 5 bis),

mediante la creación de una Superintendencia y de una Agencia de Calidad de la Educación que evaluará los logros de aprendizaje de los alumnos y el desempeño de los establecimientos educacionales (Art. 6). Se establece también la reforma del Consejo Superior de Educación, que se transforma en Consejo Nacional de Educación (Título IV). Se acoge la recomendación del Consejo Asesor y se reestructuran los ciclos escolares y tanto la Educación Básica como la Media pasan a tener seis años cada una (Art. 24). El nuevo cuerpo legal establece bastante más exigencias en las condiciones para ser sostenedor de un establecimiento educacional.

Sin embargo, el propio García Huidobro reconoce que el proyecto no pasa el examen respecto de las reivindicaciones centrales de los jóvenes.

La nueva LGE no aborda suficientemente los temas relativos a la justicia y a la igualdad en la educación, que fueron acogidos por la mayoría del país haciendo eco a la movilización estudiantil. No da respuesta a los reclamos por una educación más igualitaria, menos segregada; en suma, más democrática.

Para enfrentar la profunda desigualdad y la creciente segregación, la LGE debería haber afrontado al menos tres aspectos cruciales del «marco general» de funcionamiento de la educación que ella debe asegurar.

El primero de esos aspectos es la igualdad entre los distintos tipos de educación financiada por el Estado. El segundo elemento central que debería haberse afrontado es la recuperación de la gratuidad de la educación. Un tercer aspecto esencial de ese «marco general» es el buen funcionamiento de la educación pública.

El proyecto tampoco se hace cargo de la crisis de la educación municipal, esto es, de la educación de propiedad pública. Esto atenta contra la equidad, ya que en ella se educa cerca de la mitad de la población y la mayoría de los más pobres (aproximadamente el 80% de los grupos socioeconómicos bajo y medio bajo).

El no abordaje de esos aspectos claves debilita, a ojos de los jóvenes y de los docentes, este nuevo instrumento legal. Lo que siguen demandando los estudiantes secundarios, lo que siguen reclamando los profesores y profesoras del país, es tejer otro acuerdo de la misma solidez y de la misma profundidad ética en torno a la educación igualitaria.

Una de las mayores críticas que han hecho los expertos a la nueva LGE es que no da cuenta de una mirada de país para mejorar la educación en los próximos años. El Colegio de Profesores ha presentado al Senado una propuesta alternativa a la LGE, en la que define la educación como:

Nadie pensaba que la educación era el más importante asunto de Estado, hasta que el eslabón más débil —los estudiantes— decidió romper la cadena de despropósitos desafiando a toda la sociedad a dar una respuesta definitiva.

[...] proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene por objeto su pleno desarrollo espiritual y material, enmarcado en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidas en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes ratificados por Chile, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable, democrática y activa en la sociedad.

En su contenido posterior caracteriza en detalle la educación pública que el país debe garantizar.

La gesta estudiantil chilena ha sido llevada a la pantalla por el realizador Simón Bergman en un cortometraje titulado *La rebelión de los pingüinos*. Representó a Chile en la 30.^a edición del Festival Internacional de Cortometrajes en Cermont-Ferrand, Francia, en febrero de 2008, donde fue distinguido con los premios «Press Prize» y «Mediatheques Award». Recibió cálidos elogios como una lograda fusión de una puesta en escena convincente con la potencia de las imágenes documentales capturadas por el propio director y por otros jóvenes cineastas, y por alcanzar una frescura que ha cautivado a los espectadores. La televisión finlandesa lo ha exhibido el año 2007.

2. BACHILLERATOS POPULARES DE JÓVENES Y ADULTOS EN LA ARGENTINA³⁶

En la Argentina, como en otros países, la severa reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de las responsabilidades de la salud y la educación hacia los niveles provinciales y municipales fueron signos característicos. Frente a un Estado que se desprendía de responsabilidades de «lo público», los grandes capitales, tanto nacionales como internacionales, arrasaron con los pequeños y medianos productores, provocando la clausura de una enorme cantidad de fábricas y empresas que no pudieron «competir» en ese contexto. La privatización de las empresas estatales fue otro de los hechos que contribuyó a un proceso de fuerte concentración de la riqueza, regresiva distribución del ingreso, elevación sustantiva de los niveles de desempleo, la pobreza y la exclusión social.

Los Bachilleratos Populares de Jóvenes y Adultos en Empresas Recuperadas y Organizaciones Sociales surgieron en la década de 1990, en el marco de la aplicación de las recetas neoliberales y como respuesta a una crítica situación educativa y de limitadas políticas públicas.

A mediados de ese decenio, más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que ponía en riesgo la sustentabilidad política del programa neoliberal. El Gobierno intentó contener esa situación social con políticas focalizadas. Así, promovió el protagonismo de redes y organizaciones sociales alentando una participación social restringida de los sectores populares y profundizando las modalidades clientelares preexistentes.

³⁶ Principal documento de referencia: Sverlick (2007).

Mientras que el diseño y las decisiones en materia de políticas sociales se resolvían en forma centralizada, se estimulaba este tipo de participación en el ámbito local con el objetivo de gestionar recursos y contener problemas comunitarios. En ese contexto surgió el llamado «Tercer Sector», que se autogestionaba recursos para trabajar con los sectores más vulnerables o recibía financiamiento del Estado, y que quedó constituido por las ONG populares y las organizaciones de base, por las tradicionales organizaciones y fundaciones de beneficencia y de caridad eclesial, por nuevas organizaciones impulsadas por los planes y programas estatales o con financiamiento externo que requerían la «contraparte de la comunidad», así como por las fundaciones (empresariales o de distinto origen) con diversos objetivos.

También fueron surgiendo y fortaleciéndose otro tipo de organizaciones que buscaban confrontar con el modelo, con claras posturas políticas de «resistencia» al neoliberalismo y a la no responsabilidad del Estado sobre «lo público». Entre ellas se encuentran organizaciones sindicales ya existentes, nuevos grupos con originales formas de protesta (cortes de ruta, piquetes, marchas del silencio, campamentos, etcétera). La mayoría de estas organizaciones tomó posiciones políticas activas con un severo cuestionamiento de la estructura de poder vigente y de la desigual distribución de la riqueza, demandando al Estado el cumplimiento de sus derechos.

En el ámbito educativo, en la década de 1990 se impulsaron las reformas que se materializaron en un cuerpo de leyes (Ley de Transferencia Educativa, Ley Federal de Educación y Ley de Educación Superior) para sostener una nueva idea de educación pública, comprensiva de la educación privada. Se privilegió la descentralización y transferencia de servicios educativos, la modificación de la estructura del sistema y la restricción de la autonomía universitaria.

Sverdlick y Costas señalan que, en términos generales, la reforma educativa dejó un sistema fracturado y fragmentado, con un saldo económico negativo (de deuda externa) para una reforma muy costosa que desatendió los problemas más acuciantes y hoy agravados de la educación (analfabetismo, sobreedad, repetición, abandono, etcétera).

En particular, la Educación de Jóvenes y Adultos «sufrió» en 1992 —como el conjunto de los establecimientos— la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales, y así quedó en la Ley Federal como un segmento separado de la estructura del Sistema Educativo Nacional. El cierre de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) significó que cada jurisdicción organizara —o no— su estructura y llevó, por lo tanto, a una «reducción de la especificidad de la modalidad y a un proceso de absorción a las normas generales del sistema». La aparente ausencia de políticas para este sector implicó, en realidad, una clara decisión política, coherente con la desatención de las necesidades de los sectores populares.³⁷

³⁷ La educación de jóvenes y adultos constituyó, históricamente, la última alternativa educativa para quienes fueron excluidos del sistema. Sin embargo, como ya se mencionó, esta modalidad fue desatendida por la mayoría de las políticas públicas de la educación argentina. Solo durante las décadas de 1960 y 1970 la Educación de Jóvenes y Adultos cobró fuerza. Esto se dio bajo la influencia de Paulo Freire y los movimientos ligados a la Pedagogía de la Liberación, que permitieron el crecimiento de proyectos vinculados a la democratización social, en manos de las organizaciones de la sociedad civil pero también de las políticas estatales. La dictadura militar (1976) interrumpió de manera violenta este proceso.

a. Los cambios educativos post-Menem

El periodo posterior a los gobiernos de Menem fue tumultuoso. La caída del Gobierno de De la Rúa constituyó uno de los episodios más graves. Entre los nuevos movimientos sociales que se gestaron bajo una abierta oposición a las instituciones políticas tradicionales y a un estilo «político» vinculado fundamentalmente con la corrupción, se puede mencionar a las Asambleas Populares, los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) y las Fábricas Recuperadas. Si bien algunos de ellos existían ya antes de diciembre de 2001, sin duda cobraron mayor fortaleza con esa crisis, liderados por militantes de antiguas organizaciones sociales y políticas, así como por trabajadores desocupados de los últimos años.

La Administración de Néstor Kirchner, asumida en mayo de 2003, se encontró frente a un escenario en el cual la pobreza y el desempleo eran predominantes, y el descreimiento respecto de las instituciones políticas, muy fuerte.

Un amplio consenso en el rechazo a la reforma de la década de 1990 y sus efectos se encontró representado en las voces de distintos colectivos de la sociedad civil vinculados al campo educativo. Sobre él, el Gobierno se apoyó para sostener un discurso que anunciaba cambios sustantivos.

Se puede afirmar que las políticas introducidas produjeron un nuevo marco normativo para el sistema educativo. Destaca particularmente la Ley Nacional de Educación, que reemplazó a la Ley Federal de Educación y unificó el sistema educativo en todo el país, al disponer el retorno a la estructura de escuela primaria y secundaria (aunque dio autonomía a las jurisdicciones para que cumplan con esta medida en el plazo de seis años).

Con el objetivo de garantizar el derecho personal y esencial de recibir trece años de instrucción obligatoria, extendió la obligatoriedad (desde la sala de 5 años hasta la finalización del secundario); jerarquizó la enseñanza de un segundo idioma y de las nuevas tecnologías; señaló un aumento del financiamiento educativo (con base en la ley sancionada durante 2005), y promovió que los docentes trabajen en una sola escuela y se capaciten en una carrera docente.

Un aspecto destacable de esta nueva ley es el restablecimiento del Estado como responsable primario y garante insoslayable para el cumplimiento del derecho a la educación. No obstante, y a pesar de que esta y otras leyes producidas³⁸ constituyen signos importantes, ninguna de ellas implicó en verdad cambios radicales o, dicho de otra manera, ninguna ha posibilitado un mejoramiento notable del sistema educativo argentino.

Respecto de la Educación de Jóvenes y Adultos, cabe mencionar algunas cuestiones en relación con los cambios normativos recién mencionados. La Ley de Financiamiento Educativo menciona entre sus principales objetivos «Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema»; en la nueva Ley de Educación Nacional se incorporan algunos cambios y referencias

³⁸ Otras legislaciones importantes corresponden a la Ley de Educación Técnico-Profesional, de Financiamiento Educativo y de Educación Sexual Integral.

importantes en torno al papel de las organizaciones sociales en la gestión de las escuelas, a la educación de gestión privada y a la participación de las organizaciones sociales en el diseño y la implementación de las políticas educativas.

b. Importancia del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas en la generación de los Bachilleratos Populares

El caso de las Empresas Recuperadas se inicia con un proceso en el que muchos propietarios utilizaron la quiebra y el vaciamiento con el fin de recrear la empresa en condiciones más favorables para, así, retomar la obtención de ganancias. Sin embargo, gran parte de estas situaciones derivó en conflictos con los trabajadores, quienes comenzaron a tomar las plantas con el objeto de resguardar sus fuentes de trabajo.

Producto del proceso de recuperación de empresas puesto en marcha, actualmente existen alrededor de 240 empresas y fábricas recuperadas. Uno de los colectivos que las agrupa es el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER). Su auge, posterior al 19 y 20 de diciembre de 2001, lo consolida como alternativa de recuperación de fuentes de trabajo frente al quiebre, vaciamiento o cierre de empresas. Alrededor de 180 plantas y comercios fueron reactivados en el marco de este movimiento, y se recuperaron 15 000 puestos de trabajo. El MNER se caracteriza por ser un movimiento independiente tanto en relación con el Estado como de los partidos políticos institucionalizados, alienta la conformación de cooperativas y promueve la utilización del excedente para la generación de una mayor actividad productiva³⁹.

Luego el MNER decidió ampliar su ámbito de participación política incorporando otras estrategias de acción vinculadas a la lucha por el derecho a la educación. Durante 2002, el equipo de educadores populares que hasta entonces había creado el primer Bachillerato propuso al MNER la articulación de sus acciones, con la finalidad de, por un lado, crear Bachilleratos Populares de Jóvenes y Adultos en una organización social de alcance nacional, y, por el otro, colaborar en la consolidación del movimiento social impulsando la autogestión de los trabajadores.

Los Bachilleratos Populares comenzaron a multiplicarse en empresas recuperadas nucleadas en el MNER, lo que dio lugar a una opción alternativa a las ofertas educativas existentes y otorgó otra oportunidad a una población con varios fracasos educativos en

³⁹ Por otra parte se encuentra el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por los Trabajadores (MNFRT), que agrupa a un centenar de fábricas que fueron reactivadas por sus trabajadores luego de cierres o quiebras, y en las que actualmente trabajan unas 10 mil personas. Ochenta de esas fábricas están ubicadas en territorio bonaerense. Se suman a ellas las cooperativas conformadas por miembros de organizaciones sociales. El MNFRT se encuentra vinculado con los partidos políticos de izquierda (Partido Obrero y Partido de los Trabajadores por el Socialismo), e impulsa «la estatización de las empresas bajo control obrero».

sus trayectorias de vida, en el marco de un proyecto que se presentó opuesto a las políticas neoliberales e incentivó procesos de participación y democratización.

La propuesta se presentó bajo la denominación «escuelas como organizaciones sociales», para dar cuenta de que se trataba de espacios educativos forjados en y con movimientos y organizaciones sociales. La idea suponía:

[...] la creación y problematización de espacios escolares, en clave de educación popular, es decir, escuelas alternativas insertas en los barrios, en su matriz social-cultural, generadoras de una educación integral y liberadora —en sentido freireiano— que sean parte de organizaciones sociales, centralmente formadoras de sujetos políticos en valores tales como la autogestión, el trabajo cooperativo y el desarrollo de capacidades críticas y reflexivas [...] (Elisalde y Ampudia, 2006).

El concepto de «territorialización» resultaba central: a partir de la territorialización de la escuela en los barrios —o en las empresas—, se presentaba la posibilidad de construir espacios de poder popular *en y con* las organizaciones populares. Para Elisalde y Ampudia (2006):

[...] ser parte de la construcción de poder popular en tanto educación liberadora, promoviendo el desarrollo de sujetos políticos y concebida como una práctica promotora de procesos de transferencia de poder cultural hacia los sectores tradicionalmente excluidos u oprimidos, ampliando los espacios de participación, desburocratizando la toma de decisiones y generando un vínculo de diálogo en el marco de la enseñanza-aprendizaje.

c. Los Bachilleratos Populares

Los Bachilleratos Populares (BP) fueron concebidos: «[...] como iniciativas populares y autogestivas; pensadas como organizaciones sociales impulsadas y diseñadas según las necesidades y estrategias socioeducativas de la propia comunidad territorial y de los movimientos sociales responsables en su implementación» (Elisalde y Ampudia, 2006). La propuesta pedagógica y la propia gestión de los BP se distancian de las experiencias tradicionales de Educación de Adultos de carácter compensatorio, ligadas tanto a la calificación de la fuerza de trabajo útil al capital como a programas de desarrollo comunitario. Por el contrario, los BP, como «escuelas del campo popular», pretenden «formar sujetos políticos que apunten a la transformación de la realidad» (Ezequiel, docente BP Maderera Córdoba), a la formación de intelectuales orgánicos en sentido gramsciano.

El primer BP fue creado en 1998, en el marco de una experiencia autogestiva de la provincia de Buenos Aires (Escuela El Telar, Don Torcuato, Tigre).

A partir de 2003, el equipo de educación popular a cargo de esta experiencia amplió su trabajo en dos líneas diferentes: por un lado, comenzó a trabajar con el Movimiento

Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), y, por el otro, se iniciaron conversaciones con diversas organizaciones sociales de trabajo territorial.

Actualmente son once BP, de los cuales cinco se encuentran situados en la ciudad y seis en la provincia de Buenos Aires. Cuatro de ellos fueron creados en Empresas Recuperadas por sus Trabajadores,⁴⁰ y siete se desarrollan en el marco de organizaciones sociales⁴¹ enraizadas en la concepción político-pedagógica freiriana.

Luego de varios años de desarrollo, resulta posible afirmar que los Bachilleratos Populares de Jóvenes y Adultos constituyen un colectivo organizado que ofrece una educación de nivel medio dirigida a una población de escasos recursos, con problemas de trabajo y excluida del sistema educativo formal.

Los once BP agrupan a un universo de 900 estudiantes y 200 educadores que trabajan voluntariamente con un criterio de militancia y compromiso.

La experiencia fue impulsada por lo que actualmente es la CEIP (Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares), formada por docentes y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires que combinaban actividades de docencia e investigación en el ámbito académico con una práctica de educación popular en barrios populares.

Si bien los dos primeros BP se remontan a fines de la década de 1990, fue a partir de su relación con el MNER cuando la propuesta adquirió dinamismo y así nació la CEIP como tal. Esta última apostó por contribuir a la consolidación de los movimientos sociales emergentes. Para los trabajadores del MNER, la propuesta se enmarca en la ampliación y extensión de las actividades sociales y culturales de las empresas a la comunidad circundante, así como en la necesidad de formar a los referentes de las distintas cooperativas del MNER.

Tras la crisis de 2001 esta tendencia se fortaleció, y, en el caso de los BP, se produjo un importante crecimiento a partir de la multiplicación de escuelas en diversas organizaciones sociales y empresas recuperadas: «Nosotros somos los excluidos del sistema. Primero nos excluyeron laboralmente, después nos marginaron educativamente. No pretendemos que nos incluyan dentro del sistema: queremos transformarlo. Y eso hacemos acá todos los días» (un estudiante del BP Maderera Córdoba). Tal como expresa el testimonio, la concepción de integración social sostenida en los BP responde a objetivos radicalmente distintos de los planteados por la concepción recuperadora basada en la teoría de la marginalidad, o de la integración para la contención social. Los BP se enmarcan en una estrategia de consolidación de los movimientos sociales populares, de sus prácticas de construcción de

⁴⁰ Bachillerato de Jóvenes y Adultos IMPA (Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina), en el barrio de Almagro de la ciudad de Buenos Aires (2003); bachillerato Maderera Córdoba, en el barrio de Abasto también de la ciudad de Buenos Aires (2004); bachillerato 19 de Diciembre, Villa Ballester, Partido de San Martín, provincia de Buenos Aires (2006); bachillerato Chilavert en el barrio de Pompeya de la ciudad de Buenos Aires (2007).

⁴¹ Bachillerato El Telar, Don Torcuato, provincia de Buenos Aires (1998); bachillerato Simón Rodríguez, Las Tunas, Pacheco, provincia de Buenos Aires (2004); bachillerato Centro Cultural de los Trabajadores, Los Troncos, Tigre (2006); bachillerato Popular Villa 21-24, Barracas, ciudad de Buenos Aires (2006); bachillerato Movimiento Teresa Rodríguez, Villa Soldati, ciudad de Buenos Aires (2007); bachillerato Rodolfo Walsh, Partido de Morón, provincia de Buenos Aires (2007); bachillerato Las Palmeras, Las Tunas, Pacheco, provincia de Buenos Aires (2007).

autonomía de clase. En ese sentido, la escuela nace y responde al contexto de exclusión social, pero no pretende reforzarlo (ni al sistema que lo origina). La integración es un momento que forma parte de un proceso de construcción y reinención del poder popular, es integración para la liberación.⁴²

Su dinámica apuesta por fundirse con la vida del barrio o la fábrica y sus organizaciones representativas, para reforzar sus estrategias. Con la recuperación de empresas los trabajadores no solo desobedecieron el mandato del desempleo, sino que «instalaron la defensa estratégica de su identidad social», abriendo paso a la construcción de nuevas relaciones sociales en la empresa, basadas en la gestión colectiva.

En este sentido, Brusilovsky (2005) ofrece un aporte interesante para comprender el proceso de conformación de los BP:

No es posible esperar concesiones ofrecidas por el poder, sino que es necesario conquistar nuevas posibilidades por medio de la participación efectiva y organizada de los interesados —los cada vez más numerosos excluidos y educadores— porque se trata de recuperar para la política educativa el concepto de *derecho social* que el conservadurismo desconoce.

Se trata entonces de la «conquista de nuevas posibilidades» por medio de la participación que se va organizando con el objetivo de hacer cumplir el derecho social a la educación.

Los BP recrean esta práctica de gestión colectiva en su propia organización escolar, a través de asambleas de docentes y estudiantes; es en esta instancia donde se deciden asuntos fundamentales, como el currículo o los pasos por seguir en la lucha por la oficialización. Así, es el propio movimiento social el que actúa como principio educativo y organizador tanto de las relaciones sociales en el aula como de la gestión y la dinámica de interacción en los BP. («Lo vemos en todas las escuelas: la gente se apropia del lugar. Ellos no están esperando que les preparen las cosas, todo se hace entre todos. En las empresas recuperadas se da muy fuerte ese compartir, el tema autogestionado.» Roberto Elisalde, docente de la CEIP.)

Según el texto citado, desde la perspectiva de los estudiantes los BP son mucho más que un lugar para terminar los estudios; se valoran las relaciones que se construyen en la escuela: «Acá no sos alumno, acá sos de igual a igual. Cuando estás triste te abrazan, te dan mucho cariño, mucha contención. Eso en una escuela común no existe. El profesor es el que sabe todo. Y vos sos el burro que tenés que aprender todo» (Laura, 20 años, estudiante del BP Simón Rodríguez). «Nos sentimos apoyados, contenidos. Acá no solo venimos a estudiar, también venimos a enseñar, como dicen los profes, porque ellos también aprenden cosas de nosotros» (Patricia, 45 años, estudiante del BP Simón Rodríguez).

Los BP tienen un 70% de permanencia y un nivel de deserción del 30%. Al respecto, R. Elisalde, de la CEIP, dice:

⁴² Las citas de docentes y alumnos y el texto resumido corresponden a Elisalde y Ampudia (2006).

Estamos veinte o treinta puntos por encima de muchas escuelas, incluso privadas. Pero lo último que buscamos es plantear un criterio de competencia [...] Sabemos que hay un tope. La deserción tiene que ver con una estructura económica social que es la responsable principal [...] No somos una isla. Lo que sí hacemos es varios circuitos de trabajo, por eso hay menos deserción.

Destaca de esos circuitos la red de estudiantes y docentes, que promueve la participación activa de los primeros en las actividades del BP (forman parte de las «parejas pedagógicas» en el trabajo del aula, o en el apoyo a los estudiantes imposibilitados de asistir regularmente a clase).

En la actualidad, este colectivo se encuentra enraizado en la trama de participación y tensiones que caracterizan la presente coyuntura política argentina que, por cierto, es distinta de la de los años 1990. Esto conlleva nuevas discusiones en él, sobre todo en relación con las estrategias políticas por seguir. Este colectivo ha recorrido ya unos años de crecimiento y hoy se encuentra en constante expansión. En el último año sus reivindicaciones comenzaron a tomar forma y fuerza, y se centraron en la oficialización de las escuelas por medio de una normativa propia que reconozca su especificidad; en la modificación del régimen de subsidios estatales para que sea posible un financiamiento regular de estas experiencias; en el reconocimiento de los educadores populares con iguales derechos que el conjunto de los trabajadores de la educación; y en un sistema de becas para los estudiantes.

d. Descripción de las escuelas populares

¿Cómo se concretan las estrategias socioeducativas de un proyecto que, frente a los obstáculos que presenta el sistema educativo formal y el contexto de exclusión actual, se plantea ampliar los espacios de participación, desburocratizar la toma de decisiones y generar un vínculo de diálogo en la enseñanza y el aprendizaje?

LA CERTIFICACIÓN

Ahora son tres los BP oficialmente reconocidos y que otorgan la certificación de nivel: Bachillerato El Telar, Bachillerato de Jóvenes y Adultos IMPA y Bachillerato Maderera Córdoba. La estrategia colectiva que se han dado para poder continuar con la creación de escuelas y la multiplicación de la experiencia consiste en incorporar las matrículas en los tres BP que ya cuentan con certificación oficial. De esta manera, resulta posible sostener una certificación legal para el conjunto de los estudiantes. Se trata, no obstante, de una solución efectiva solo en el corto plazo, ya que la velocidad con la que se multiplican las experiencias impone la necesidad de otra salida. Esta es una de las razones por las cuales los procesos de presión al Estado se han acelerado.

CARÁCTER DE LA MATRÍCULA

Los estudiantes que acuden a los BP provienen de sectores populares y radican en espacios sociales con dificultades socioeducativas. En algunos casos se trata de zonas de clase media y baja y, en otros, de villas miseria o asentamientos. La población que asiste presenta una tendencia a ser «más joven que adulta», heterogénea y diversa en cuanto a las edades y formaciones básicas, con trayectorias escolares signadas por la deserción y la «repetición», e imbuida de la sensación de discontinuidad y múltiples fracasos.

Cabe mencionar que la población de los BP está compuesta por una alta proporción de inmigrantes, tanto del interior del país como de los países limítrofes. Los problemas más habituales con los que se encuentran los estudiantes inmigrantes a la hora de estudiar es el requerimiento de la documentación de identidad y de escolaridad. Los BP intentan romper con esta lógica incorporando a los estudiantes como matriculados, más allá de que «sus papeles» estén incompletos en el momento de la inscripción.

EL FINANCIAMIENTO

Este es una dificultad cotidiana y un tema de discusión actual entre los BP. Ninguna de las escuelas recibe subvención estatal, excepto las que ya se encuentran oficializadas, que perciben subvenciones estatales por intermedio de gestión privada.

En términos de reivindicación, ya hay un consenso construido en torno al tema: el reclamo de subvenciones ocupa un lugar central en la agenda de peticiones al Estado. El sostenimiento cotidiano de las escuelas resulta complejo; los gastos que se presentan son diferentes para cada uno de los casos, según se trate de una empresa recuperada o de una organización social; por lo tanto, también son diversos sus modos de solución. La mayoría de las veces son cubiertos con recursos de las propias organizaciones sociales, se generan fondos cooperadores o se reciben aportes personales y/o donaciones.

GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA ESCUELA

La gestión institucional de estas escuelas no suele ser una tarea sencilla en contextos en los que los recursos escasean y el marco normativo no las reconoce como «oficiales».

Puede decirse que la *gestión* de estas escuelas tiene un carácter *social* en tanto: (1) se conforman equipos de dirección colegiada; (2) las asambleas/plenarios constituyen espacios de participación y toma de decisiones docente-estudiantil; (3) los docentes son elegidos por el centro educativo de la organización social; y, (4) la gestión educativa se socializa en términos de responsabilidades y de comunicación de la información.

La gestión colegiada da lugar a que las decisiones sean tomadas de manera colectiva y promoviendo prácticas horizontales. No se cuenta con una estructura piramidal al estilo

tradicional y, por lo tanto, los procesos democráticos no dependen de los canales de participación abiertos por las autoridades educativas o de las presiones del cuerpo docente. En ellos participan tanto docentes como estudiantes.

La gestión administrativa suele ser sostenida por alguno(s) de los profesores, en determinados casos acompañados por estudiantes. En cuanto al proyecto educativo y su gestión pedagógica, cada una de las escuelas realiza reuniones periódicas de docentes, con el propósito de coordinar las tareas. Las decisiones pedagógicas son tomadas por el conjunto de los docentes en estas instancias.

Una estructura de estas características presenta complejidades altas. Gran parte de las veces, los tiempos que conllevan algunas decisiones «chocan» o se contradicen con las urgencias cotidianas de una escuela. Sin embargo, estas cuestiones no se presentan como estáticas y suelen ser revisadas periódicamente en las organizaciones.

Los recursos materiales escasean en los BP, y estos no siempre cuentan con espacios físicos adecuados para el desarrollo de las actividades (aulas en buenas condiciones, un sector para la administración de la escuela, recursos didácticos, recursos tecnológicos, etcétera). Frente a ello, cada organización va resolviendo (o no) estas cuestiones de diversa maneras.

PLAN DE ESTUDIO, CURRÍCULO Y TRABAJO CON LOS CONTENIDOS

La estructura de los BP está conformada por tres años de cursos, cuatro días a la semana, cuatro horas al día promedio. El quinto día está dedicado a la enseñanza de idiomas o actividades extracurriculares. Excepto alguno de los casos, suelen desarrollarse en los turnos vespertino o nocturno.

El diseño curricular toma en cuenta la estructura oficial. No obstante, la selección de contenidos se realiza desde una perspectiva de educación popular, lo que significa, por ejemplo, que permitan trabajar sobre la «desnaturalización de las desigualdades sociales y las relaciones de poder y promuevan la formación de jóvenes y adultos como personas conscientes de la realidad en la que viven y como sujetos políticos con plenos derechos», o que hagan posible partir de la perspectiva de los estudiantes, tomando la experiencia laboral y de vida de cada uno e incorporando los aportes teóricos que se consideren pertinentes.

Algunas escuelas trabajan de manera unificada los contenidos de las asignaturas que corresponden a la misma área, articulando y relacionando los ejes de trabajo. El primer año es tomado como un periodo de adaptación e incentivación en el que se trabajan contenidos básicos y comunes al conjunto de los BP. En el segundo año se profundiza más en el trabajo sobre los contenidos, y en el tercero se incorporan aquellas asignaturas que corresponden a la orientación y especialización. Generalmente la primera suele estar relacionada con producción de bienes y servicios o ciencias sociales, dentro de las cuales se están construyendo especializaciones vinculadas con los emprendimientos productivos/cooperativismo y el trabajo comunitario respectivamente.

En cuanto a *espacios extracurriculares*, son varias las actividades que se desarrollan en este sentido. Algunas de ellas se encuentran directamente relacionadas con las actividades «escolares», y otras se vinculan al trabajo comunitario. Entre las primeras se encuentran las actividades de *apoyo escolar* y *tutorías* llevadas a cabo con el objetivo de contribuir, por medio del seguimiento, con la continuidad y retención. Entre las segundas, suelen desarrollarse actividades comunitarias, algunas veces vinculadas a la misma escuela, otras a las organizaciones sociales de origen; tienen como eje común el desarrollo comunitario, así como la reflexión sobre los derechos sociales, políticos y económicos. Los comedores comunitarios, las jornadas de limpieza y construcción, los festivales culturales, las actividades en busca de financiamiento, los proyectos productivos o microemprendimientos, los talleres de formación política o de periodismo y los viajes a los Encuentros Nacionales de Mujeres son algunas de ellas.

El trabajo con los contenidos intenta posibilitar tanto la reflexión sobre la realidad social como el acceso a estudios del nivel superior y al mundo del trabajo, procurando que esto último no quede supeditado exclusivamente a las demandas del mercado laboral.

LA EVALUACIÓN

La evaluación de los contenidos trabajados en cada curso constituye otro de los temas de actual discusión en el conjunto de los BP. Hay consenso entre los docentes acerca de que el énfasis debe estar puesto en los «procesos educativos». Aún no existe acuerdo en torno a la metodología; se aplican diversamente «pruebas presenciales», «presenciales a libro abierto», trabajos domiciliarios (individuales o colectivos), trabajos en clase, participación en el aula, elaboración y presentación de trabajos, investigaciones, etcétera.

La internalización de las formas tradicionales de la educación se contraponen con las nuevas propuestas, generando resistencias. Otro aspecto de la evaluación es el que compete al análisis institucional o, dicho de otro modo, del conjunto de la experiencia. Con particularidades propias de cada BP, se están generando instancias de reflexión colectiva para evaluar el desarrollo de cada uno de los estudiantes, los docentes, el curso, las asambleas, las actividades extracurriculares y la escuela en general.

Con los profesores hay una relación muy de igual a igual. Ellos proponen los contenidos, que básicamente son los profesores quienes los tienen que seleccionar porque son los que saben... o tienen otros saberes... distintos. [...] Ellos pueden traer una idea pero si entre los estudiantes vemos que es aburrido, que no nos engancha o no funciona, siempre está la posibilidad de hablar con ellos y plantear la manera de buscar otras formas. La idea es que no haya imposición, que haya un acuerdo entre ambas partes y opinemos todos.

RÉGIMEN DE HORARIOS Y FLEXIBILIDAD

El cumplimiento del régimen de horarios es un problema recurrente en la EDJA. Habitualmente las escuelas destinadas a este tipo de población funcionan en los turnos vespertino y nocturno, con la intención de ser compatibles con las jornadas laborales. La mayoría de los BP mantienen esta tradición, excepto algún caso que funciona por la tarde.

La práctica educativa ha demostrado que se hace necesario sostener estrategias flexibles que permitan evitar abandonos. Frente a situaciones de incompatibilidad horaria o temporales inasistencias, se intenta buscar estrategias que acompañen al estudiante. La generación de redes internas —entre docentes y estudiantes, y entre los estudiantes mismos—, junto a instancias de seguimiento y presentaciones extraordinarias que permitan la continuidad de los estudios, son algunas de las estrategias en este sentido.

e. Las relaciones entre los géneros en los BP

En los BP la situación de la mujer presenta diversos problemas: embarazos no deseados (sostenidos o interrumpidos), maridos que no están de acuerdo con la asistencia de las mujeres a clase (e incluso se violentan con ello), hijos pequeños que deben estar con ellas en las aulas,⁴³ etcétera, son parte de la cotidianidad escolar.

A pesar de que en la Argentina las mujeres han logrado mayores condiciones de igualdad en relación con los varones, es sabido que en los sectores sociales más vulnerables aún suelen estar muy arraigados los estereotipos de género en sus formas más tradicionales. En las zonas donde están situados los BP, la «doble explotación» (por su condición de pobre y por su condición de «género») sigue vigente para el caso de las mujeres. En estos contextos, los patrones culturales hegemónicos reproducen todavía el modelo de mujer dedicada a la maternidad, los trabajos domésticos y el cuidado de su familia.

Frente a esta realidad, ciertos BP han comenzado a trabajar algunas cuestiones vinculadas a estos temas. Por un lado, dando contención y otorgando mayor flexibilidad para aquellas mujeres que se encuentran en situación de embarazo, aborto, violencia, etcétera (en los casos en los que fue posible, se autogestionaron guarderías con el objetivo de facilitar la permanencia de las mujeres madres); y, por otro lado, intentando desnaturalizar las situaciones de desigualdad en relaciones entre géneros.

Los BP comienzan a asumir, desde una perspectiva de género, los contenidos curriculares, el trabajo en el aula, así como las situaciones cotidianas que se dan en el marco de la organización. En algunos casos se han realizado talleres extracurriculares sobre género y

⁴³ Las mujeres que asisten a los bachilleratos son, gran parte de las veces, jóvenes madres o adultas que han postergado su escolaridad a raíz de su maternidad.

derechos y sexualidad, y se ha asistido a los Encuentros Nacionales de Mujeres. El trabajo conjunto con mujeres y varones será fundamental para que las relaciones entre ellos se desarrollen de manera igualitaria.

La experiencia de los BP demuestra que el estudio está apareciendo como una elección en muchas de las mujeres, como un deseo cumplido, como una forma de crecer y desarrollarse. Los cambios en las subjetividades de las mujeres estudiantes y de los varones son notables. Han tenido que enfrentar desacuerdos con sus parejas, reorganizar la vida familiar, articularla con el cuidado de los hijos, las tareas de la casa y los trabajos —sobre todo cuando están solas—, afrontar abortos, decidir continuar embarazos junto a los estudios, etcétera. En este marco, podría afirmarse que las mujeres que entran en un primer año de estos BP difícilmente serán las mismas al culminar el tercero.

f. La participación, toma de decisiones y organización interna de las escuelas populares

En todas las escuelas se desarrollan asambleas internas de estudiantes y docentes para discutir las cuestiones que atañen a la organización escolar y a la lucha colectiva del conjunto de los BP. La periodicidad está marcada por los tiempos internos de cada una de ellas. Por lo general se promueve el nombramiento de delegados representantes de los cursos para la discusión o resolución de temas cotidianos.

Los niveles de compromiso y apropiación de los estudiantes son variados según cada sujeto e, incluso, cada curso y cada escuela. Puede decirse que el nivel de participación es considerable teniendo en cuenta que estas instancias significan para muchos de los estudiantes el primer acercamiento a «lo político». En ello influyen tanto los procesos que puedan darse al interior de la organización social como aquellas cuestiones vinculadas al contexto sociopolítico y las características de la participación social en la Argentina. Ahora bien: frente al descreimiento colectivo de la política, no resulta tarea fácil construir otras formas de hacerla.

Todas estas cuestiones se encuentran presentes en la trama cotidiana de los BP, y a menudo sucede que cuando se intentan incorporar nuevas prácticas, más horizontales y democráticas, las personas no saben realmente qué hacer con ellas. La cultura de la participación democrática y de la decisión colectiva es algo que también debe ser aprehendido tanto por los estudiantes —personas que han visto vulnerados sus derechos en las últimas décadas— como por los profesores. Una «nueva cultura de la participación» es un proceso político de construcción cotidiana; educarse en la participación social parece ser el camino hacia una mayor organización social.

g. Trabajo docente y vínculo pedagógico en los BP

El trabajo docente es sostenido hasta el momento por el compromiso y la militancia de los profesores, que no son nombrados ni remunerados. El reconocimiento oficial de los «educadores populares» se ha convertido en una de los reclamos centrales de los últimos tiempos.

La perspectiva desde la cual es encarado este trabajo —la educación popular en el marco de un proyecto político— convierte la labor docente en algo distinto de «lo habitual». Aquí los docentes —y no solo los estudiantes— se incluyen como sujetos partícipes, también *sujetos* a cambios.

Los profesores deben encontrar soluciones a las dificultades propias de la EPJA. Una de ellas es la heterogeneidad que se presenta entre los estudiantes, con trayectorias de vida, escolares, familiares y laborales tan diferentes que resultan un factor complejo a la hora de enseñar. La heterogeneidad se presenta como una dificultad, y la integración como un desafío. No obstante, la experiencia parece demostrar que con un tratamiento diferente de esta cuestión, desde la perspectiva de la educación popular, las diferencias difíciles de tramitar concluyen en interesantísimos intercambios de experiencias y complementación.

La construcción de un vínculo pedagógico distinto resulta central en esta experiencia. El énfasis está puesto en una mayor horizontalidad, en el marco de un respeto y acompañamiento mutuo sin perder, por ello, el sentido de la autoridad. El diálogo y el intercambio constituyen aspectos centrales del proceso educativo. Desde los docentes, se intenta potenciar la articulación de los aportes teóricos con los saberes de los estudiantes, bajo la idea de que esto permite construir una educación vinculada a sus propias vidas que los compromete con un aprendizaje diferente.

El testimonio de una estudiante ejemplifica algo de este proceso:

Con los profesores hay una relación muy de igual a igual. Ellos proponen los contenidos, que básicamente son los profesores quienes los tienen que seleccionar porque son los que saben... o tienen otros saberes... distintos. [...] Ellos pueden traer una idea pero si entre los estudiantes vemos que es aburrido, que no nos engancha o no funciona, siempre está la posibilidad de hablar con ellos y plantear la manera de buscar otras formas. La idea es que no haya imposición, que haya un acuerdo entre ambas partes y opinemos todos. Eso es muy positivo. Siempre intentando adaptar las cuestiones personales a la mayoría, de la mejor manera. Que no siempre se consigue, ¡pero bueno! (Eugenia García, estudiante de tercer año del BP Maderera Córdoba).

h. Escuelas autogestionadas, populares, públicas y no estatales

Las nuevas experiencias de gestión social han puesto en conflicto los sentidos de la educación pública, y han llevado a observar qué sucede en la Argentina con la educación de gestión estatal y de gestión privada. Servirán también para introducir conceptos como el

de la educación popular y la democratización de la educación en el marco de la educación formal. Asimismo, será foco de atención la relación que las organizaciones sociales sostienen con el Estado y los conflictos que se generan alrededor de ello.

Como experiencia en marcha, los BP están ensayando una necesaria síntesis entre dimensiones de la praxis educativa, que durante muchos años se vislumbraron (y practicaron) como antagónicas: la educación formal de personas jóvenes y adultas y la educación popular.

Ellos mismos se definen como escuelas *autogestionadas, populares, públicas y no estatales*, y se plantean como objetivos formar sujetos políticos, conscientes de la existencia de una sociedad desigual y capaces de realizar elecciones que tengan un sentido transformador de ella. Para su implementación, plantean construir un nuevo modelo de escuela: la «escuela como organización social». Esta noción reúne una serie de características que explicitan el carácter «alternativo» de esta experiencia pedagógica.

Por una parte, se trata de una nueva forma de gestión, una «gestión social» de la educación, en la que las escuelas son gestionadas por organizaciones sociales. Por otra parte, no son de cualquier índole: se trata de organizaciones sociales de trabajo territorial y Empresas Recuperadas por sus trabajadores que comparten un objetivo central: reclamar, exigir y luchar por el cumplimiento de diversos derechos negados a amplios sectores de la sociedad y transformar, a través de ello, el orden existente. En definitiva, se trata de organizaciones vinculadas a proyectos de transformación social.

En el marco de cada una de ellas, la propuesta de los BP exige el cumplimiento del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas excluidas del sistema educativo. La misma noción de escuelas *como y en organizaciones sociales* pretende representar la idea de una pedagogía diferente, en la que la escuela trascienda los muros escolares para fundirse en la propia organización y el barrio (o la fábrica), suprimiendo los límites entre uno y otro espacio. La escuela no debiera limitarse a las trayectorias escolares: debe ser también parte de la vida comunitaria, la organización y la participación.

El desarrollo de una experiencia de este tipo *en el marco de la educación formal* resulta algo novedoso en sí mismo. Obliga a repensar los procesos que llevan a reproducir la desigualdad y la exclusión educativas.

La construcción de una propuesta pedagógica asociada a un proyecto de transformación social, constituida sobre la base de la demanda de los sectores populares a través de la organización social y en el marco de organizaciones sociales, resulta en todos sus aspectos algo novedoso y alternativo a las ofertas existentes en la educación formal.

En todas las movilizaciones sobre los bachilleratos aparecen como ideas centrales que la educación debe ser «pública y popular». Lo «público» está vinculado con la idea de una efectiva democratización en el acceso y la permanencia a la educación, en oposición a los argumentos que sostienen que la universalización del sistema es condición suficiente para la igualdad de oportunidades, negando que las desigualdades sociales se reproducen en el sistema educativo. Y lo «popular» se vincula con la idea de una educación que trabaje por y con los sectores populares, con una propuesta pedagógica asociada a un proyecto

de transformación social, que aliente trabajar para la construcción de relaciones sociales más igualitarias.

La opción de los BP por ser considerados «no estatales» es más compleja y genera tensiones que demandan una mayor reflexión.

Por un lado, los BP reivindican la educación pública y estatal, al sostener que debe ser el Estado el que sostenga una educación pública oponiéndose a procesos que lleven a la privatización total o parcial de la educación. No obstante, sostienen al mismo tiempo que las políticas implementadas desde el Estado no contribuyen con la defensa de la educación pública sino que, por el contrario, han atentado contra ella. En este marco, los BP —como muchas otras organizaciones de la sociedad civil en otros planos de las políticas públicas— deciden «autogestionar» aquellas cuestiones o aspectos en los que el Estado está ausente. Frente a un Estado que no muestra voluntad política para revertir esta situación y está lejos de implementar acciones vinculadas a proyectos de transformación social, los BP ocuparían el lugar de «agentes responsables» en la implementación de lo que llaman la «educación pública y popular».

Esta posición no coincide con la de dirigencias gremiales docentes que sostienen que estas iniciativas, aunque surgidas de los sectores populares y vinculadas a proyectos de transformación social, profundizan la tendencia de privatización del sistema educativo y son, por lo tanto, funcionales al neoliberalismo. Para ellos, la lucha por una educación pública y estatal debe darse en el mismo sistema formal, y cualquier iniciativa que se emprenda desde la sociedad civil atenta contra el «carácter público» del sistema.

Pareciera que en las dirigencias de los BP se identifica Estado con gobiernos que malejercitan el poder y no propugnan un cambio radical del sistema. De ahí que no conciben una educación popular en el seno de la educación estatal.

i. Las nuevas exigencias de acción de los BP

Desde el año 2006, dos son las cuestiones que condicionan la acción de los BP: (1) las entrevistas con los funcionarios del Estado no han tenido resultado; y, (2) la multiplicación de los BP. Ambas producen como efecto la incorporación de nuevas formas de protesta que incluyen movilizaciones, marchas, concentraciones frente a los ministerios de Educación, clases públicas, etcétera.

La protesta callejera exigió necesariamente mayor exposición y presionó por una mejor definición de las siguientes reivindicaciones:

1. Reconocimiento y financiamiento de todos los BPchilleratos Populares de Jóvenes y Adultos vinculados a experiencias de educación popular en organizaciones sociales, con normativa propia.
2. Igualdad de derechos de los educadores populares con el conjunto de los trabajadores de la educación.

3. Financiamiento regular, modificando el régimen de subsidios estatales de manera que haga posible el subsidio regular a estas escuelas.
4. Sistema de becas estudiantiles garantizadas tanto en la ciudad de Buenos Aires como en la provincia de Buenos Aires, incluyendo tanto a personas jóvenes como adultas.

La decisión de implementar nuevas formas de presión hacia el Estado implicó que el órgano de decisión y discusión —los Plenarios o Asambleas InterBachilleratos— sean copados por esta temática. Este cambio de estrategia debió ser acompañado de un proceso de mayor organización que permitió fortalecer el trabajo en cada BP por medio de la generación de nuevos espacios de debate entre docentes y estudiantes.

Las asambleas de cada escuela comenzaron a consolidarse como espacios de discusión y toma de decisión, con lo que la participación comenzó a crecer. Ello implicó una mayor «visibilidad pública» que se tradujo en una difusión más amplia de la experiencia a través de diversos medios de comunicación, al mismo tiempo que diversos actores de la comunidad educativa empezaron a acercarse de diversos modos (inclusión de comentarios en estudios académicos, publicación de posturas críticas sobre la experiencia, asistencia a las movilizaciones, entre otros).

De todo lo anterior se desprende que el posicionamiento frente al Estado en esta etapa reforzó su carácter «ofensivo» con la incorporación de nuevas formas de protesta. A pesar de esto, las conversaciones con funcionarios continúan, y se ha incorporado al Estado como interlocutor central de la lucha a través del diálogo, el reclamo o la demanda, según la etapa que corresponda.

Se puede afirmar que actualmente «el reclamo y la demanda» atraviesan el vínculo entre los BP y el Estado, y que la lucha se centra en el logro de un objetivo: un marco de políticas públicas que reconozca a los BP como escuelas con estrategias socioeducativas válidas para ser implementadas en el campo de la EDJA.

IV.

Los movimientos docentes

El problema más agudo de los procesos de reforma educacional se expresa en el grave deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de los docentes, en la calidad y los resultados de su desempeño, y en su imagen o autoestima profesional. La no incorporación de los docentes organizados en tales procesos y la polarización creciente entre gremios magisteriales y ministerios y secretarías de Educación afectan su ejecución.

El discurso educativo latinoamericano ha convertido en lugar común afirmar que el factor esencial de la calidad educativa es el maestro. Un discurso paralelo y también común en algunos documentos y estrategias propuestas es el que asigna a los docentes la mayor responsabilidad en el fracaso escolar y que, a la vez, expresa convicción sobre la inutilidad del diálogo en aspectos técnico-pedagógicos con dirigencias sindicales ideologizadas y sobre la imposibilidad de superar las deficiencias en la formación inicial de los docentes. En este segundo discurso se aboga por métodos y materiales o textos escolares —de potencialidad sobredimensionada— que le faciliten la labor o hagan menos visible la función docente en la enseñanza y el aprendizaje. La tendencia a sustituir la presencia docente por medios electrónicos o materiales de autoaprendizaje es común en algunos de los proyectos denominados «innovativos». Este discurso no parte de reconocer la necesidad de salarios dignos para la carrera magisterial, sino que los condiciona a los niveles de eficiencia de los maestros.

Sin embargo, más allá de las convicciones y de las posibles buenas intenciones de quienes sustentan o promueven ambos discursos, la realidad latinoamericana constata serias carencias en la vida cotidiana de los docentes y en el desarrollo de su tarea educativa, que incluyen la valoración de sí mismo y de su trabajo profesional.

Al concentrar su organización y acción en mejoras salariales y en la defensa de la escuela pública sin muchas propuestas para mejorar su rendimiento, los sindicatos docentes no han podido, por lo general, asumir como parte de su lucha los aspectos propositivos y renovados vinculados al acceso de los niños, jóvenes y adultos con los que trabajan sus miembros al conocimiento. Esto se debió en parte a sus condiciones de vida y de trabajo, pero también a actitudes de funcionarios de los ministerios o secretarías de Educación «preñadas» de una ideologización no abierta a la participación docente y que trataban de aplicar el novedoso «costo-beneficio» en la educación. Los prolongados paros magisteriales fueron y son constantes resultados finales del conflicto entre los sindicatos y el Estado, su empleador.

Todo ello ha hecho que las reformas educativas sean más difíciles de realizar aun cuando ese conflicto se haya traducido en aumento de sueldos para los maestros y en mejores condiciones para la enseñanza. En algunas situaciones nacionales, como en Costa Rica, los sindicatos han luchado, con éxito y sin él, contra las tentativas del Gobierno de reducir los sueldos y las pensiones. En el Perú, el gremio docente y organizaciones de la sociedad civil e ilustrada se opusieron a tentativas por aplicar medidas de privatización de la enseñanza durante el Gobierno de Fujimori. En Nicaragua y en Bolivia hubo oposición gremial a la aplicación de la reforma educativa durante la década pasada. En México, la rebelión de una parte significativa de los maestros contra el corporativismo asociado al PRI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación condicionó la descentralización gubernamental.

Algunos analistas señalan que los sindicatos han perdido respaldo ciudadano, pues:

[...] si bien individualmente los maestros a menudo han sido admirados por sus excelentes esfuerzos por mejorar el aprendizaje de los niños, los sindicatos de maestros rara vez han contribuido a iniciar reformas para dar más eficacia a las escuelas. En esencia, aunque han exigido que los maestros sean tratados como profesionales, los sindicatos por lo común han interpretado que su función es la de representar a los maestros solo como trabajadores en relación de dependencia (Carnoy y Moura, 1997).

Por lo mismo, si bien no es difícil demostrar a los ministerios de Educación que el respeto de los derechos básicos de los maestros es condición de calidad de la educación pública, tampoco lo es probar a los sindicatos que muchas de sus formas de operar han perjudicado particularmente a los más desprotegidos en nuestros países (Ibarrola, 1996).

Es necesario destacar que la realidad sindical magisterial latinoamericana muestra, a pesar de lo señalado, una nueva, gradual y persistente preocupación por los aspectos técnico-pedagógicos, por definir mejor y asumir la calidad de la educación como componente fundamental del ejercicio pedagógico, y por tratar de superar la idea de la denuncia permanente como principal método de acción gremial.

En lo que se refiere a la *profesionalización docente*, estas reformas parten con una base profesional magisterial muy débil y con claros reparos y desmotivación de los maestros para participar en ellas. Los esfuerzos por modificar la formación inicial y el perfeccionamiento docente se han llevado a cabo en el marco de enfrentamientos entre gobiernos y sindicatos magisteriales. Con excepción de Colombia y República Dominicana, y, por razones políticas diferentes, de México, la estrategia seguida en los demás países ha optado por trabajos paralelos de diálogo con dirigencias magisteriales nacionales y acciones directas de convocatoria y relación con maestros de base, tratando de aprovechar al máximo los efectos de la descentralización.

En la década pasada fue novedoso en Chile el programa de becas docentes para pasantías, postítulos y posgrados en el exterior, así como la generación de grupos profesionales para incentivar el trabajo colectivo docente. En el Brasil se optó por materiales

de capacitación en función de los parámetros curriculares con vertientes que demanden mayores esfuerzos de lectura y comprensión de los docentes. En la Argentina destacan cursos de capacitación programados en provincias como Buenos Aires y Mendoza. En el Perú, la escuela de directores y de gestión educativa auspiciada por un ente empresarial es una iniciativa merecedora de mayor eco en el sector educativo; el Plan de Capacitación Docente (PLANCAD), auspiciado por el MED, se desarrolló con una estrategia descentralizada y por medio de contratos de servicios con universidades públicas y entidades privadas. La actualización docente en México se dio por medio del Programa de Actualización del Maestro, que ha recibido reiteradas críticas por el uso de métodos tradicionales y repetitivos; en cambio, tuvo acogida la distribución entre los docentes de cerca de un millón de textos y de guías didácticas. En República Dominicana han sido considerables los recursos destinados para la atención de sus docentes con el apoyo de trece universidades. Colombia muestra un Programa y Sistema de Formación de los Educadores que ha movilizó a muchas instituciones y la suscripción de convenios departamentales que beneficiaron a más de 100 mil docentes de educación básica. Cuba presenta un sistema que alienta la rigurosa formación docente y el estímulo para que estos participen en procesos que tienen como ejes la investigación y sistematización de diagnósticos, así como la constitución de colectivos de discusión sobre su práctica.

Sin embargo, a partir de las aperturas mostradas por diversos gremios para relevar lo pedagógico se puede colegir que hay evidencias de que la interacción entre los discursos de las reformas y las nuevas prácticas docentes no ha dado resultados suficientes. Se requerirá, en consecuencia, además una mejora sustantiva de la calidad de vida y el profesionalismo de los docentes, que estos, como principales actores, aprendan a superar sus prácticas tradicionales para hacer posible una verdadera refundación de la escuela, de la profesión magisterial y de los propios sindicatos docentes. El nuevo estatuto ético del docente latinoamericano pasa por construir cada vez mayores grados de autonomía, que creen un maestro transformador capaz de reorientar su propia práctica. Asimismo, pasa por reorientar la acción y la organización centralizada gremial; los sindicatos y demás gremios docentes tendrían que posibilitar, con su acción, que la imagen del maestro no se reduzca a su condición de asalariado. El nuevo siglo demanda gremios que apuesten también por rescatar el sentido de los docentes como profesionales de la educación.

Este preámbulo invita a la lectura de tres procesos gremiales docentes seleccionados. El de México, con la influencia y las vicisitudes del masivo y más poderoso sindicato docente latinoamericano. El del Colegio de Profesores de Chile en su lucha gremial contra la dictadura pinochetista y sus efectos educativos no resueltos en democracia. Y el de la FECODE, la más significativa organización gremial en materia de estímulo y profesionalización y por sus aportes pedagógicos de sus miembros.

1. INFLUENCIA SINDICAL Y CONFLICTOS DOCENTES EN MÉXICO⁴⁴

Hacia fines de los años 1980, algunos de los patrones de desarrollo del sistema educativo nacional mexicano llegaron a un alto nivel de agotamiento: el acelerado ritmo de crecimiento de la matrícula en todos los niveles disminuyó o se estancó, y se produjeron serias disparidades regionales, una persistencia del fenómeno del analfabetismo (12,4% promedio nacional) y un incremento de los índices de deserción; además, el financiamiento descendió a los niveles de 1979, lo que afectó sobre todo la inversión en infraestructura y el salario magisterial; y el esquema de severa centralización administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se agotó. La calidad del servicio, sobre todo en educación básica, se puso en tela de juicio, y se llegó a afirmar que los contenidos, planes, programas y materiales eran inadecuados (Hernández, 1994).

a. La modernización educativa mexicana

La modernización de la educación en México, respuesta a la situación recién descrita, se dio en el contexto del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que orientó su acción hacia la firma del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) y a la incorporación de México a la OCDE (Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica). Esto dio lugar a cambios estructurales, institucionales, de política y de programas para, como señala De Ibarrola (1996), «asfaltar» el camino en función de incorporar a la economía mexicana en el proceso de globalización mundial con economías internacionales de apertura de mercados.

El Programa de Modernización Educativa se elaboró en 1989 con amplia participación social. Con él se planteó la reforma curricular y de funcionamiento del sistema educativo; se vinculó además, mediante proyectos locales, a todos los agentes educativos en un proceso hacia la descentralización.

Se identificaron cuatro áreas problemáticas: eficiencia, calidad de la educación, centralización-burocratización, y financiamiento en el sistema educativo nacional.

La modernización de la educación fue el principal objetivo y signo del cambio generado. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la reforma del Artículo Tercero Constitucional fueron hitos que posibilitaron la posterior reforma de la Ley General de Educación.

La firma de ese Acuerdo Nacional en mayo de 1992 fue la culminación de una etapa signada por dificultades y tensiones respecto del sentido y actividades de la denominada

⁴⁴ Principales documentos de referencia: Street (2007); Rivero (1999, 2000).

«modernización educativa»; fue significativo el cambio del Secretario de Educación Pública cuatro meses antes. El Acuerdo representó una transformación de las relaciones entre los actores políticos que siempre interinfluyeron en el sistema educativo mexicano: el Gobierno Federal, el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) y los gobiernos de los estados.

Los principales elementos del Acuerdo fueron:

- Reorganización nacional del sistema educativo, «federalizando» (descentralizando) la operación y administración directa del servicio escolar a favor de los estados y creando Consejos de Participación Social en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional.
- Reformulación de los contenidos y materiales, con nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto gratuitos para la primaria.
- Revaloración de la función magisterial, considerando seis aspectos: formación de maestros, actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social hacia su trabajo.

El artículo 3.º de la Constitución fue modificado en dos grandes sentidos:

- En relación con el texto anterior de este artículo, la reforma de 1992 introdujo el concepto de *derecho a la educación*; se decretó la *obligatoriedad de la educación*, por lo que, a la ya obligatoria educación primaria, el Estado agregó la obligación de la secundaria para todos los mexicanos y la de impartir un año de preescolar.
- Un segundo cambio importante fue la eliminación de aspectos que dificultaban una mayor participación de particulares y de las iglesias en planteles de educación básica y normal; el laicismo ya no es obligatorio en las escuelas privadas, y se permite la enseñanza religiosa adicional al currículo obligatorio.

La Ley General de Educación, aprobada por ambas cámaras del Congreso en agosto de 1993, destaca la reglamentación de responsabilidades del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los municipios en la distribución del servicio educativo. Las funciones exclusivas de la SEP en el ámbito nacional se reducen a tres: la normativa (planes y programas de estudios de educación básica y normal), la compensatoria y la evaluativa. La ley establece capítulos específicamente referidos a la equidad de la educación, a la evaluación del sistema educativo y a la participación social en la conducción de la educación.

La creación por la citada ley de un Sistema Nacional de Formación, Actualización y Superación del magisterio, y el compromiso del Estado de otorgar un salario profesional al docente, fueron calificados como hitos por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, cuya acción gremial fue reforzada por el establecimiento de que le corresponde la titularidad del contrato colectivo de trabajo de los maestros, aun cuando se considere el marco de la federalización.

La descentralización o federalización ha sido realizada en medio de un alto grado de contradicciones y antagonismos. Destacan importantes iniciativas de cambio educativo

generadas en ciertos estados con algunos grados de autonomía respecto del Gobierno Federal, con diversas modalidades de acción en su empeño por elevar la calidad y equidad educacionales.⁴⁵

El *análisis prospectivo* de esta *modernización educativa* tiene que considerar por lo menos cuatro importantes *situaciones*:

- a. La magnitud e importancia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el más numeroso y organizado de similares gremios docentes de América Latina. Su provisión de importantes fondos aportados por más de un millón de afiliados y las prácticas de su dirigencia tienen relación con las ininterrumpidas seis décadas de Gobierno del PRI y con los dos gobiernos del PAN. En estas últimas décadas se han presentado fracturas dentro del sindicato, que han obligado a su mayor pluralidad y a replantear sus mecanismos corporativistas.
- b. La gran crisis económica de diciembre de 1994 no solo trajo la duda y el rechazo público a un Gobierno aparentemente exitoso como el de Salinas de Gortari, sino que produjo también una catástrofe en materia de desempleo y una violenta caída del salario y del poder adquisitivo de la población, maestros incluidos.
- c. El incremento de la maquila y la inversión extranjera demandó el crecimiento de la educación tecnológica.
- d. La lucha abierta del movimiento indígena, la rebelión de Chiapas, contenía expresiones de índole cultural y política que influyeron en nuevas opciones y demandas educativas.

El importante cambio político que significó la derrota del PRI por el PAN, representado por Vicente Fox, no tuvo expresiones significativas en la educación del país. La elección del secretario de Educación, Tamez, consensuada con el SNTE, posibilitó la permanencia de este en toda la gestión de Fox. La preeminencia política de Elba Esther Gordillo, máxima líder del SNTE, desoyendo incluso las demandas del PRI en el que militaba, ha sido factor gravitante también en los gobiernos *panistas* de Vicente Fox y Felipe Calderón.

b. La conflictividad docente y el SNTE

En verdad, gran parte de México es un expediente abierto. Un expediente abierto no solo por la pobreza creciente, por la violencia social que entraña esa pobreza misma, sino por el estancamiento de la economía nacional para más de 80 millones de mexicanos. Gran parte de México es un expediente abierto a la lucha popular organizada en múltiples formas, desde las manifestaciones legales y pacíficas hasta las inconformidades armadas (Carlos Montemayor, *La Jornada*, 28 de junio de 2001).

⁴⁵ Estados gobernados por representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por gobernadores del Partido de Acción Nacional (PAN).

Se señala, con razón, el carácter eminentemente conflictivo de todo sistema educativo moderno mexicano, en tanto este sistema atraviesa —y constituye— la relación entre el Estado y la sociedad civil. Las escuelas de cualquier modalidad educativa (básica, media, superior, etcétera) forman parte de comunidades geográficas, sociales y políticamente diversas y desiguales entre sí. La burocracia gubernamental (local, estatal y federal), que controla las escuelas y a los agentes que trabajan en ellas y en torno a ellas, contempla una compleja jerarquía de funciones y tareas que distan mucho de traducirse en acciones armónicamente articuladas.

Para Street, el término conflictividad educativa se puede entender como un concepto que engloba a todo tipo de conflictos que surgen en cualquiera de estos espacios o ámbitos, y que son *activados* por los agentes del Sistema Educativo Nacional-SEN (los maestros, los alumnos, los supervisores, los planificadores, los representantes sindicales, etcétera).⁴⁶ Este ha cumplido un importante papel en la formación del Estado moderno a lo largo del siglo XX, y el magisterio ha desempeñado un rol esencial en tres procesos educativos claves en la construcción de una identidad nacional: transmisión de un currículo oficial, conformación a partir de instituciones que forman la SEP de un cuerpo gremial profesionalizado, y sostenimiento de un sindicato único —el SNTE— articulado al PRI. Históricamente hablando, la conflictividad docente ha sido producida por —a la vez que productora de— estos tres procesos fundamentales.

Habría que partir del momento histórico de ruptura con la expansión del SEN, del magisterio y del sindicato como fundamento de la política educativa, y visualizar la etapa post-1982 (cuando el país entró formalmente *en crisis* y adoptó los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional, FMI) como una de des-construcción del Estado de Bienestar Social y, con ello, del Estado Educador, y de reestructuración de otro tipo de Estado.⁴⁷

Ornelas (2008) afirma:

Con el asentamiento de los cuadros del SNTE en la SEP y el entendimiento con los gobiernos en turno, se formó lo que algunos autores definen como la «burocracia tradicional» que controlaba casi todo en la educación básica y normal, tanto en la SEP como en las dependencias de los estados. En el gobierno del presidente Echeverría comenzó la formación de un nuevo grupo burocrático modernista, ajeno a los intereses del SNTE, con miras de largo plazo, y cuadros con cierta formación técnica que les sirvió para proyectarse en la política. Este grupo creció y se consolidó en el gobierno del presidente López Portillo y desafió el poder de la burocracia tradicional. Las pugnas y conciliaciones, las desavenencias y

⁴⁶ Se apoya en la terminología del sociólogo Pierre Bourdieu: hay conflictividades porque el campo educativo es inseparable del campo del poder dentro del cual está inserto y con el que mantiene numerosas interacciones y articulaciones.

⁴⁷ Este Estado Regulador se va a regir por discursos y acciones de una naturaleza distinta de la anterior ideología de la educación como derecho para todos, que la Revolución de 1910 convirtió en pacto social legitimador del Estado.

arreglos entre esos grupos, marcaron la historia reciente de la política educativa. El instrumento institucional que utilizó el grupo modernizador fue la «desconcentración administrativa» de la SEP, con el fin de arrebatar porciones del control a la burocracia ligada al SNTE.

A partir de la firma de la SEP y del SNTE del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y con la descentralización parcial del SEN a los estados federativos, en 1992 se pactó, por un lado, la aceptación del SNTE de la política educativa gubernamental y, por otro, el respeto de la SEP al carácter nacional del SNTE. Este Acuerdo Nacional (y el pacto político de fondo) inició un proceso de transformación del SNTE como actor sindical hasta convertirlo, en los hechos, en un aliado del Gobierno, si no ya directamente en un actor gubernamental.

Fue decisiva la alianza entre el presidente de ese entonces, Carlos Salinas de Gortari, y la *lideresa vitalicia* del SNTE, Elba Esther Gordillo. La profesora Gordillo fungió primero como Secretaria General del SNTE, al ser nombrada directamente por Salinas de Gortari en 1989 después de movilizaciones masivas del magisterio agrupado en el SNTE. Después de lograr una elección estatutaria como Secretaria General poco tiempo después y al final de esa gestión, la profesora Gordillo se ha mantenido dentro del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE a raíz de su participación en varias comisiones. Por esta trayectoria política, se le conoce como *el poder tras el trono* del SNTE, posición que le fue reconocida ya con el PRI fuera del Ejecutivo tanto por el presidente Vicente Fox como por el actual, Felipe Calderón.

A partir de marzo de 2004, cuando fue expulsada del Comité Ejecutivo del PRI y de su escaño en el Congreso de la Unión, la profesora Gordillo logró que se la nombrara «Presidente» del SNTE, figura que no existía antes y que fue legitimada con una modificación estatutaria realizada a puerta cerrada y a espaldas de la mayoría de los maestros. El punto que merece ser destacado es la centralidad continua de esta figura política en la conflictividad docente desde los años 1990, tendencia que adquiere especial relieve gracias a las protestas de los maestros agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) respecto de la falta de democracia en el SNTE.

c. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

Fundada en diciembre de 1979 como una corriente disidente del SNTE para impulsar su democratización y garantizar condiciones laborales y salariales dignas para los docentes, la CNTE es considerada como un referente en la lucha de resistencia social desde la década de 1980.

Se la definió desde comienzo como una organización democrática y «anticharra»⁴⁸ con influencia de fuerzas de izquierda.

En fuentes consultadas se afirma que la independencia y la autonomía fueron factores disímiles en la CNTE. Mientras para muchos debía ser independiente del Estado, los gobiernos, los funcionarios, los «charros» y los partidos electoreros, para otros esta independencia dependía de las condiciones respecto de unos pero no de otros; y entre ser o no ser independiente, cada quien decidía más bien a quién afiliarse. La autonomía se planteaba igual, principalmente en relación con el Estado y el «charrismo», y así se convirtió en un arma de doble filo cuando fue usada sobre todo para exigir que se respetaran las decisiones de las asambleas de las partes por encima de las decisiones e intereses del todo.

Para otros:

[...] la CNTE como parte de una estrategia estatal para mantener el control del sector de maestros [...] cumple su papel radical para encuadrar a miles de maestros que se oponen abiertamente al SNTE [...] y encuentran en la CNTE los espacios para desfogar su descontento. Sin embargo, en lugar de encontrar un marco organizativo para encauzar una lucha verdadera en el terreno de los intereses salariales en general, lo que encuentran es el complemento del sindicato oficial, que los entrapa en acciones que desde el principio los ata de manos para evitar que destaquen sus propias formas de lucha obrera.⁴⁹

Han sido muchas las movilizaciones de la CNTE, y han tenido a las masas magisteriales como actores principales, de modo que se ha constituido en referente de oposición sindical magisterial a las políticas implementadas desde Salinas de Gortari hasta la fecha.

Al examinar la cronología de las movilizaciones docentes entre 1998 y 2003 se advierte que la gran mayoría de las acciones por aumento salarial y por mejores prestaciones (en salud y vivienda) del Estado fueron realizadas por los contingentes de la CNTE desde las regiones del país donde esta agrupación tiene una fuerte representación en las delegaciones y secciones sindicales (Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Distrito Federal, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas).

Street afirma:

Las luchas de la CNTE surgieron en el primer momento de la austeridad impuesta por el programa de ajustes del Fondo Monetario Internacional, cuando la expansión educativa bajo una ideología de la movilidad social entraba en conflicto con la crisis fiscal del Estado, que llevó a cerrar la llave de recursos estatales que incluía el uso del aparato estatal como trampolín en la promoción de cuadros magisteriales.

⁴⁸ En México se bautizó como charrismo sindical a la alianza entre los líderes sindicales y el aparato gubernamental y patronal, en recuerdo de un caso paradigmático de supeditación y entreguismo de la lucha obrera por sus dirigentes. Básicamente, es la antítesis de la independencia de los trabajadores para decidir sobre sus propios intereses.

⁴⁹ Apuntes n.º 57. Internacional de la Educación para América Latina. Semana del 26 de julio al 1 de agosto de 2004 (<<http://www.ei-ie-al.org>>).

Fue particularmente impactante la acción movilizadora de miles de docentes el 7 de mayo de 2007, durante la primera jornada de amparos contra la nueva Ley del ISSSTE,⁵⁰ para organizar cientos de cajas con la documentación de docentes, quienes durante más de un año se han sumado a acciones de protesta como marchas, mítines y «visitas de cortesía» a dependencias federales y bancos. Un año después del denominado *plantonisse* y de la presentación de más de 50 mil amparos contra esa ley, esta acción fue definida como la más larga acción de protesta de la CNTE. Las oficinas del ISSSTE fueron convertidas en símbolo de reencuentro para maestros y diversas organizaciones sociales. El campamento allí instalado fue símbolo de la lucha popular contra una ley no consultada.

José González Figueroa, fundador de la CNTE, aseguró que a veintisiete años de su creación, pese a los avances alcanzados: «[...] no hemos logrado uno de nuestros principales objetivos, que es democratizar al SNTE, pues lograrlo también implicaba democratizar al país, y hoy vivimos una situación antidemocrática, igual que en el gremio magisterial». En los hechos, aseguró: «[...] el SNTE ha dejado de existir para convertirse en una caja registradora y en una mafia al servicio de Elba Esther Gordillo, lo que propició que en la práctica las bases magisteriales hayan abandonado al sindicato». Afirmó que es necesario buscar «otras alternativas» y crear un sindicato, pues la CNTE surgió como una corriente democratizadora en el interior del SNTE, que: «[...] nunca pudo acceder a su dirección porque no existe una práctica democrática. Los congresos nacionales se realizan bajo un cerco policiaco y en lugares inhóspitos, porque nunca existió una elección democrática».⁵¹

Sin embargo, la acción dirigencial de la CNTE es criticada por su excesivo dogmatismo y por competir con el SNTE privilegiando espacios de poder antes que sus posibles servicios a la educación mexicana.

d. Las políticas que afectan al magisterio

La política hacia el magisterio y sus instituciones se ha traducido básicamente en las tres siguientes acciones específicas: reducción de matrícula, que se manifiesta en reducciones presupuestales a los planteles; cancelación del otorgamiento de la plaza definitiva a todo egresado normalista; y aplicación de una racionalidad de «desempeño académico» incluyendo exámenes de ingreso y de egreso.

Algunas de estas políticas fueron impugnadas desde el sindicalismo docente (en todas sus corrientes ideológicas) desde mediados de la década de 1980, pero sin éxito; ahora el SNTE las ha asumido como normas ya legitimadas e inaplazables, pues son los productos de negociaciones de cúpula entre la SEP y el SNTE. En cambio, la CNTE mantiene su opo-

⁵⁰ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La nueva ley se propone sentar las bases para transformar el sistema pensionario, la prestación de los servicios de salud, de prestaciones económicas y de vivienda de los trabajadores públicos del país.

⁵¹ La Jornada, México, 17 de diciembre de 2006.

sición a estas políticas y, aunque estas *conquistas históricas* se reconozcan como pérdidas que no recuperarán, sigue movilizándose como si se pudieran reponer.

Si bien la Carrera Magisterial (CM) constituye para muchos una imposición de criterios externos en la escuela a los maestros y a los directores, su apropiación es diversa y desigual a lo largo del territorio nacional, debido básicamente a la oposición de los maestros vinculados a la CNTE. La autonomía anterior de la que disfrutaban el director y el supervisor como poder sindical se encuentra limitada por una nueva mediación. El control de los maestros tiende a realizarse ahora de manera individual, directamente, por una normatividad elaborada desde la SEP central en coordinación con el SNTE, en lugar de articularse con las premisas y las prácticas de la cultura gremial y sindical del magisterio.

e. La confluencia de movimientos populares

La etapa post-1996 representó el surgimiento de una nueva consigna de defensa de la educación pública gracias a las articulaciones de tres movimientos sociales. Confluyeron con el movimiento magisterial movilizaciones universitarias y el movimiento zapatista surgido en Chiapas.

Los maestros se han formado como *agentes de desarrollo comunitario*, como *agentes de castellanización de la población indígena*, como *transmisores del currículo oficial* y como *guías de aprendizaje integral*, por solo citar algunas funciones relevantes. No obstante, por la interacción entre maestro y alumno, los profesores tienen contacto con los padres de los alumnos y con las personas de las comunidades educativas. Gracias a estas relaciones, históricamente los maestros han participado en movimientos sociales que tienen una base gremial o sindical pero que también pueden carecer de esa base y abarcar una gran diversidad de participaciones abiertamente políticas, desde grupos de derecha a los de izquierda. El magisterio mexicano también tiene una larga tradición de participación en las luchas por democratizar un sindicalismo corporativista que ha afectado a trabajadores de muchos sectores públicos diferentes.

Los otros dos movimientos son el estudiantil en la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) durante la mayor parte de 1999, dirigido por el Consejo General de Huelga (CGH), y el movimiento zapatista formado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sus bases sociales y municipios autónomos rebeldes en Chiapas.

La duración por nueve meses de la huelga del Consejo General de Huelga en la UNAM habla de manera elocuente de la resistencia (ceguera según los estudiantes) de los funcionarios universitarios por dar una solución a las demandas estudiantiles. La intervención policiaca en la Ciudad Universitaria y el encarcelamiento de cientos de miembros del CGH fueron el penoso corolario. Se estimuló un importante debate público sobre la gratuidad de la universidad pública, aunque el hostigamiento ideológico y la represión policial llenaron el vacío dejado por la falta de entendimiento en el diálogo y por la negativa oficial a reconocer las raíces del malestar universitario.

El proceso de insurgencia zapatista comenzó el 1 de enero de 1994 con el grito de «Ya basta» y la toma de cuatro presidencias municipales en Chiapas. La euforia generalizada entre sectores diversos de la población mexicana por la presencia de la caravana zapatista y el *subcomandante Marcos* en la Ciudad de México, y por la expectativa generalizada de apertura al diálogo y por la paz en marzo de 2001, fue seguida por una gran desilusión ante la negación de profundas demandas y necesidades de los pueblos indígenas, representativos de los sectores más pobres y olvidados por la sociedad.

Sin embargo, fue el EZLN el que recordó a la nación que la educación es un derecho social al incluirla expresamente en las once demandas formuladas en la Declaración de la Selva Lacandona: *trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz*. Y tratándose de los pueblos indígenas (los mexicanos con los más altos índices de analfabetismo), y con el estado de Chiapas ocupando reiteradamente los últimos lugares en la estadística nacional, fue significativo que la lucha zapatista haya definido la educación como un derecho incumplido, y que la haya incluido como un objeto de lucha íntimamente relacionado con la democratización del país. El mensaje zapatista era que sin la democratización del régimen político autoritario no habría educación para todos; sin la participación de los indígenas en las decisiones educativas que afectaban sus comunidades, no sería posible tener acceso a una educación de calidad.

Los tres movimientos sociales forman parte de un movimiento popular que, no obstante, no permite hablar de uno solo; más bien, pretende destacar la interpretación de *lo popular* como el espacio social de donde surgen demandas por salvaguardar *lo público* del SEN y por rescatar un Estado benefactor de las mayorías pobres del país. En el periodo 1998-2003 hubo indicios de nuevos espacios de convergencia y de articulación entre estos tres movimientos y entre ellos y otras rebeldías y protestas en una coyuntura política general marcada por la salida del PRI de la Presidencia y el derrumbe del régimen llamado PRI-Gobierno, a la vez que continúa la lealtad de los gobiernos post-PRI al modelo económico neoliberal.

f. Los conflictos intrasindicales

Desde hace muchos años, pero particularmente desde 1998, México es escenario de conflictos intrasindicales entre facciones y grupos política e ideológicamente distintos, y con la figura de Elba Esther Gordillo como eje inamovible de esas disputas.

El enfrentamiento entre dirigencias del SNTE y de la CNTE ha sido frontal. La CNTE es vista por algunos como una facción que lucha por posiciones al interior del SNTE, sindicato históricamente controlado por grupos y facciones del partido dominante. Para otros, en cambio, la CNTE es vista como un sujeto popular en proceso de constitución, a la vez que como un constructor de poder dual y de alternativas políticas atractivas para el desarrollo de los trabajadores de la educación.

Para sus activistas la CNTE no es una organización, sino una referencia identitaria que da cobertura política a los movimientos regionales de maestros que se desarrollan en la medida en que transforman las prácticas autoritarias del poder sindical corporativista. Para sus críticos es una versión empeorada del SNTE, pues reproduce prácticas autoritarias de este.

Street concluye así su análisis:

Viendo los conflictos entre la CNTE y el SNTE gordillista en una temporalidad de varias décadas, el SNTE, como institución y el sindicalismo como proyecto político, parece ser el objeto de disputa, en sí mismo. Los dos actores sindicales, la CNTE y los grupos institucionales del SNTE (anteriormente vanguardistas, después elbistas), se enfrentan entre sí en dinámicas caracterizadas por una lucha desigual por poder y posiciones al interior de la estructura del SNTE. Tanto la CNTE como el SNTE institucional parecen haberse definido en relación el uno con la otra, más que en el intento por influir en la política educativa o por encarar las consecuencias de políticas educativas específicas afectando al magisterio y al trabajo docente. Dicho de otro modo, desde el campo sindical, la política educativa del gobierno no encuentra a muchos interlocutores críticos; dicho campo está repleto de conflictividad, pero esta conflictividad poco tiene que ver con los contenidos de la política educativa o con las decisiones de los funcionarios en turno.

Ornelas señala:

Mientras el sindicato se encarga del control político de los maestros, la burocracia central de la SEP controla a las autoridades de los estados [...]. En esta relación de poder, la educación es prisionera de pugnas de intereses políticos y quienes pagan son los estudiantes y el sistema educativo en general, que se manifiesta con baja calidad, inequidad y pésima administración.⁵²

2. EL COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE

Los dieciocho años de transición y de ejercicio democrático han constituido un proceso sostenido por superar las ataduras dejadas por el Gobierno de Pinochet y por organizar y ejecutar una reforma educativa que ha generado atención y polémica. A continuación se señalan las características básicas del cambio educativo generado en los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

⁵² Declaraciones en el diario Excelsior del 18 de agosto de 2008 con motivo de la presentación de su libro *Política, poder y pupitres* ya citado.

a. El cambio educativo en democracia⁵³

La educación fue prioritaria al iniciarse la Administración de Aylwin, aunque fue exigida por las circunstancias a privilegiar, en sus cortos cuatro años, un manejo cuidadoso del proceso de transición de la dictadura a la democracia. La idea de que la educación es esencial para el desarrollo y para el futuro de Chile se fue construyendo y afianzando a lo largo de esa década. Ingresando al nuevo milenio, tanto el discurso oficial como la sustantiva mayor asignación de recursos confirmaron la primera prioridad dada a la educación por el Gobierno de Frei.

La gestión del ministro de Educación Ricardo Lagos al iniciar la transición a la democracia fue decisiva. Desde su primera convocatoria a la comunidad escolar en el Instituto Nacional para simbolizar el rol de la educación pública en democracia, imprimió una dinámica que trató de sentar bases para una educación pensada a largo plazo. Captó al equipo técnico que trabajó en el programa de la Concertación, apostando por privilegiar sus calificaciones, obtenidas por muchos de sus miembros en distintas ONG contestatarias a la dictadura. Fue emblemática la decisión de organizar el hoy exitoso Programa de las 900 Escuelas, asumiendo que la descentralización no debiera ser sinónimo de desigualdad. Se abrió el diálogo con un cuerpo docente maltratado e ignorado por casi dos décadas. Se inició el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) con fondos del Banco Mundial. En otras palabras, se posicionó el tema de la educación como «tarea de todos».

Se pueden resumir las *políticas educacionales* iniciadas en esta década en tres grandes *principios orientadores*: (a) el mejoramiento de la calidad; (b) la búsqueda de superación de los desequilibrios en materia de equidad dejados como herencia por el Gobierno Militar, y, (c) el principio de la modernización como mecanismo clave para lograr una nueva educación.

La *concepción* y las *características operacionales* de este proceso educativo significaron un nuevo marco institucional que combinaba criterios de descentralización y competencia por recursos. Se introdujeron nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas e instituciones. Su aplicación fue gradual, de acuerdo con una estrategia que incrementaba la participación de escuelas y liceos, y su avance dependía de las condiciones del entorno y del incremento de las capacidades de los actores para poder llevar a cabo este proceso de reforma y modernización educativas.

Un dato necesario en esta síntesis es que sigue siendo el Estado, mediante los recursos que obtiene de la recaudación de impuestos, el que paga la atención educativa que se brinda a la gran mayoría de la población escolar, sea provista por las municipalidades o por el sector privado subvencionado. Como se ha señalado, el Estado compra servicios educativos para toda la población escolar que no concurra a los establecimientos privados pagados.

⁵³ Fuente: Rivero (1999).

Ahora bien: esta reforma acontece en un país como Chile, en el que persiste una pésima distribución de la renta, los niveles de participación social son escasos y en el que la herencia de la dictadura militar ha dejado nudos difíciles de desatar.

Los reconocidos éxitos económicos no han sido suficientes para superar las diferencias sociales; incluso las han ahondado. El modelo chileno de privatización educativa ha sido y sigue siendo objeto de serias objeciones por el Colegio de Profesores y por resultados de investigaciones que lo analizaron.

Las principales críticas de la Asociación de Municipalidades giran sobre los montos de las subvenciones para que puedan alcanzar a cubrir los gastos en las escuelas a su cargo. Asumir no solo educación, sino también salud (el otro sector traspasado a su ámbito de gestión), les genera problemas de operación, experimentan un fuerte incremento de sus gastos y una seria disminución de los ingresos. El Gobierno, a su vez, muestra insatisfacción por la incapacidad municipal para competir con la creciente oferta privada, atribuyendo a la administración educativa a cargo de las municipalidades un uso deficiente de los recursos públicos.

Un sector de opinión influyente es el constituido por los herederos del Gobierno Militar y su opción privatizante. Estos presionan a su vez para que el modelo original no se distorsione, pasando todos los aportes a subvención para así estimular un mayor número de privados volcados a la educación. El sistema actual es calificado por ellos como «centralista y burocrático», y aun una medida como la obligatoriedad de la jornada completa es cuestionada por atentar contra la libertad de los sostenedores de organizar los establecimientos, razón por la cual se denuncia por coercitivo el cumplimiento de un horario mínimo de funcionamiento.

La «eficiencia especializada» de los cuadros a cargo de la reforma tuvo que ser acompañada de una mayor «eficacia política» en un panorama distinto, a partir de los efectos de la detención de Pinochet en Londres y del proceso electoral que culminó a fines de 1999.

La gestión del presidente Lagos sirvió para consolidar lo avanzado y para extender las modificaciones institucionales referidas al sistema de evaluación de los aprendizajes. Los acuerdos con el Colegio de Profesores en materia de evaluación del desempeño docente significaron mucha discusión y no pocos desencuentros. El manejo del incremento de recursos financieros —sustancial para encarar el compromiso de lograr una jornada escolar completa, mantener los ritmos de otros aspectos medulares de la reforma y enfrentar los efectos de la inequidad distributiva en el país— se tuvo que realizar sobreponiéndose a los recortes inevitables para encarar los efectos de los desbalances económicos en el mundo y en la región, y a nuevas e inevitables presiones de gremios y municipalidades.

Durante el actual Gobierno de la presidenta Bachelet se ha producido la denominada «Rebelión de los Pingüinos», es decir, la protesta colectiva de centenares de miles de estudiantes secundarios contra la desigualdad que representa el sistema de municipalización educativa, asunto que ya ha sido analizado.

b. Papel del gremio docente chileno en la recuperación de la democracia ⁵⁴

El movimiento sindical fue un actor fundamental en la lucha por la recuperación democrática que desarrolló el pueblo chileno durante la permanencia del régimen militar que sufrió Chile desde 1973 hasta 1989. El esfuerzo de los trabajadores, entre los cuales estuvo presente el magisterio, fue el que inició abiertamente movimientos de protesta y resistencia a partir de la década de 1980. Este movimiento se caracterizó por la capacidad de unirse, a partir de los problemas concretos que sufría la sociedad chilena, en líneas de acción comunes, a diferencia de la imposibilidad que mostraron los distintos partidos políticos que fueron incapaces de articularse en un frente común para enfrentar al régimen militar.

Hasta 1973, la gran mayoría de docentes chilenos eran funcionarios públicos dependientes del Ministerio de Educación, que contaba con un conjunto de funciones y atribuciones otorgadas constitucionalmente, que lo responsabilizaban del servicio educativo de carácter estatal, lo que en los hechos significaba que todos los establecimientos de enseñanza básica, media y también superior estaban bajo su directa tuición y dependencia. Y ello porque prácticamente durante todo el siglo XIX y gran parte del XX, hasta la ruptura institucional de 1973, hubo una responsabilidad preferente del Estado por la educación pública, la formación de obreros especializados y la supervisión de la enseñanza particular.

La creación de un Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) durante el Gobierno de Salvador Allende fue un referente especial. El Primer Congreso Nacional de Educación organizado por el SUTE coincidía con el Programa Básico de la Unidad Popular en la necesidad de transformaciones educacionales con participación democrática que debieran concretarse a través del Proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU), cuyo objetivo era crear un Sistema Nacional de Educación.

Producido el golpe de Estado en 1973, la dictadura gobernada por Augusto Pinochet inició una época de profundos cambios regresivos: descenso del gasto público en educación, que se tradujo en un deterioro profundo de las remuneraciones docentes; intervención de las direcciones de escuelas y liceos, así como del currículo, restringiendo, además, la autonomía de los docentes; represión, persecución y castigo de los trabajadores de la educación, así como disolución del SUTE y de la Central Única de Trabajadores (CUT).

Tanto la CNTE como el SNTE institucional parecen haberse definido en relación el uno con la otra, más que en el intento por influir en la política educativa o por encarar las consecuencias de políticas educativas específicas afectando al magisterio y al trabajo docente.

⁵⁴ Principal documento de referencia: Assael e Inzunza (2008).

Los profesores fueron el gremio más afectado por la dictadura, que persiguió a sus dirigentes. Concluyeron todas las regulaciones que habían tenido como funcionarios públicos, se deterioraron sus condiciones de trabajo y se terminó con la estabilidad laboral. Empezó así un marcado deterioro de una educación de calidad.

Las graves implicancias de la municipalización no fueron percibidas sino hasta cuando las condiciones salariales comenzaron a variar significativamente de municipio en municipio, y particularmente cuando la estabilidad laboral de la que gozaban los docentes se debilitaba por completo. En los hechos, entre 1980 y 1986 miles de profesores, fundamentalmente por razones políticas, fueron despedidos de sus cargos sin ningún tipo de compensación económica.

En año 1974 la dictadura fundó una nueva organización para el magisterio, el Colegio de Profesores de Chile, imponiendo la colegiatura obligatoria y traspasándole todos los bienes que habían pertenecido al SUTE. Esta organización fue tutelada por el régimen militar, y apoyó las transformaciones políticas y educacionales iniciadas en los años 1980.

A fines de la década de 1970, con el apoyo de la Iglesia Católica, se constituyeron diversas organizaciones de maestros, que sostuvieron la defensa de la educación pública y de la profesión docente. En 1981 estas distintas organizaciones magisteriales de base se articularon a escala nacional, constituyendo legalmente la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH), que se convirtió en el canal de expresión, resistencia y crítica a las políticas privatizadoras, y ayudó a impulsar en el país el retorno a la democracia.

En este contexto de precarización de las condiciones laborales y salariales, la lucha del magisterio, aun cuando sirvió para unir el componente político al converger con el conjunto de los trabajadores en la lucha por el término de la dictadura y el retorno a un Estado democrático, sumó al mismo tiempo la necesidad de revertir el rol que el Estado había perdido desde la imposición de la Constitución de 1980. De esta forma, rechazó la municipalización con la aspiración de volver a un sistema en el que el Estado, por intermedio del Ministerio de Educación, pudiera rearticular el sistema escolar chileno. Ello se expresó en jornadas nacionales de protesta y paralización contra la privatización y municipalización de la educación, particularmente en los años 1986 y 1987, cuando el despido de profesores fue absolutamente masivo (corrieron esta suerte más de 8.000 docentes). Estas jornadas fueron fuertemente reprimidas por la dictadura.

Un logro importante fue la consecución, en 1985, de elecciones representativas en el Colegio de Profesores. Recogiendo la experiencia histórica, en pro de la unidad y del fortalecimiento del magisterio, la AGECH resolvió democráticamente su disolución, dando paso al Colegio de Profesores como organización única de carácter nacional del profesorado chileno, incluyendo la representación amplia de los diversos sectores.⁵⁵

⁵⁵ Para ello se aprovechó el cambio de la Ley de Colegios Profesionales, que decretó la libertad de asociación y la creación de Asociaciones Gremiales de inscripción voluntaria.

Este esfuerzo de concertación de la sociedad civil alcanzó su máxima expresión de unidad en 1986, al constituirse la Asamblea de la Civilidad, que unió a trabajadores, profesionales, mundo de la cultura y, en general, a toda la diversidad organizada. Se consiguió articular aspiraciones de carácter político, como la recuperación de la democracia, con propuestas de solución de problemas sectoriales que podían lograrse solo a condición de que el país contara con una Constitución democrática y con un proyecto de desarrollo distinto del impuesto por la dictadura militar.

Sin embargo, la lucha unitaria del mundo social y sindical no logró este objetivo, pues la salida que dio curso a lo que se llamó en Chile «transición a la democracia» a partir de los gobiernos de la Concertación⁵⁶ se alcanzó gracias a un acuerdo político en el marco institucional fijado por la propia dictadura.

La apuesta política de los partidos que comenzaron a gobernar Chile desde 1990 se sustentó en el pensamiento de que serían capaces de profundizar la democracia y zafarse a la vez de las amarras institucionales que heredaban de la dictadura militar, en el propio marco de la institucionalidad pinochetista.

De acuerdo con Assael e Inzunza, esta lógica política afectó también a los sectores sindicales:

El papel contradictorio y complejo que sufre el movimiento sindical chileno se aprecia ya en el primer gobierno de la Concertación, como consecuencia de lo que se llamó el «Acuerdo Marco», compromiso de carácter social y político que involucró a tres actores: los trabajadores, organizados en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); los empresarios, agrupados en la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), y el gobierno. Ello significó, por una parte, que el movimiento sindical moderara sus demandas y limitara su rol movilizador que lo caracterizó durante todo el periodo de dictadura. Por otra, que reconociera y aceptara el modelo de desarrollo, lo que se expresaba en el documento del Acuerdo Marco, afirmando que el principal motor de la economía y fuente de desarrollo para el país se sostenía en la empresa privada. Esta política de avanzar «en la medida de lo posible», incluyó al sector educacional. Se intentó satisfacer las aspiraciones sociales dentro del limitadísimo marco que permitía la institucionalidad heredada, buscando consensos entre actores con pesos muy distintos en una sociedad aún no plenamente democratizada, cuya consecuencia fue que terminó imponiéndose la voz de los que tienen mayor poder, negando condiciones y procesos reales de participación.

⁵⁶ La Concertación de Partidos por la Democracia está conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

c. El Colegio de Profesores, el Estatuto Docente y presencia en el cambio educativo chileno

La dación del Estatuto Docente, que rige las condiciones laborales y salariales del magisterio, significó un proceso de negociación en el primer año de la Concertación entre el gremio docente y el Gobierno. Si bien representó un avance objetivo en relación con la situación que había vivido el profesorado chileno durante el régimen militar, operó dentro de la legalidad dictatorial heredada.

El Estatuto estableció que quienes ejercían la docencia debían ser profesionales de la educación, con título, y normaba los casos de habilitación para ejercer la docencia a quienes no lo tenían; los derechos y deberes de los profesionales de la educación; las distintas funciones; el perfeccionamiento, la autonomía y responsabilidad de los profesionales; el ingreso a la carrera; el término de la relación laboral; las plantas docentes; los concursos; los contratos; la remuneración básica mínima nacional y asignaciones especiales, así como la jornada de trabajo y las vacaciones. Respecto de la remuneración básica mínima nacional, fijaba un monto que se entregaría, en su totalidad, en un plazo gradual de cinco años.

Un aspecto insatisfactorio para un sector importante del magisterio fue que se discriminaba entre docentes que laboraban en el ámbito público municipal, al fijar para ellos algunos beneficios de los que carecían aquellos que lo hacían en el sector particular subvencionado, para los cuales el Estatuto solo estipulaba un salario mínimo, determinando que el resto de sus condiciones laborales fuesen reguladas por el código del trabajo y las leyes de mercado.

El proyecto concordado no pudo concretarse plenamente en el proceso legislativo, porque el Gobierno no contaba con mayoría en un Parlamento cuya conformación se estableció a través de un sistema electoral —el binominal— que sobrerrepresentó a la derecha. Sufrió, en los siguientes procesos de negociación salarial entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, modificaciones que significaron agregar nuevas causales de despido, lo que generó, en los hechos, una mayor inestabilidad laboral.

La lucha por el Estatuto Docente y sus dificultades para instalarlo como realidad expresan hasta la fecha, de manera clara, las tensiones entre aquellos que están por romper lo heredado y el marco institucional de la dictadura, y quienes, con distintos argumentos, intentan que el modelo se mantenga e incluso se perfeccione a favor de mayores grados de flexibilidad laboral y privatización absoluta de todo el sistema. Ello no queda solo de manifiesto con lo que acontece respecto del Estatuto Docente, sino que es una buena muestra de los otros procesos que en materia educacional se viven durante los gobiernos de la Concertación.

En octubre de 1995, con un gremio insatisfecho con las conquistas logradas y también con la conducción del Colegio de Profesores,⁵⁷ que había concedido muchas de sus demandas

⁵⁷ Los cinco primeros años de la Concertación coinciden con dirigencias gremiales dependientes de ese conglomerado de partidos de gobierno.

para no provocar problemas en el marco del pacto concertacionista por la recuperación de la democracia, ganó las elecciones una lista de izquierda, denominada Movimiento de Recuperación Gremial, encabezada por Jorge Pavez (de afiliación comunista), dirigente de larga trayectoria gremial en la AGECH y, luego, en el Colegio de Profesores.

La nueva conducción del gremio provocó un vuelco en las líneas de conducción político-gremiales del Colegio de Profesores, con énfasis en una mayor democratización y participación, autonomía de los gobiernos de la Concertación y de los partidos políticos, y el desarrollo de un trabajo educativo pedagógico, con el objetivo de luchar con mejores herramientas por la defensa de la educación pública.

En 1996 el Colegio se planteó lograr un Acuerdo Magisterial con el Gobierno que contemplaba elevar la renta básica mínima nacional, cumplir con el pago de la deuda de perfeccionamiento que los municipios mantenían por años con el gremio, concretar un plan de retiro y jubilaciones, lograr asignación de zona y solucionar el pago de una deuda histórica anterior.⁵⁸ Sin respuesta positiva del Gobierno, en octubre se inició un paro nacional de actividades que duró quince días. El apoyo social a estas demandas fue tan sólido que incluso partidos de la Concertación entregaron su respaldo al petitorio del gremio. En ese marco se realizó una gran concentración en Santiago con docentes que viajaron de todo el país, en lo que se llamó la Marcha por la Dignidad del Magisterio, que reunió a más de 20 mil profesoras y profesores.

Solo en el marco del Primer Congreso Nacional de Educación (1997), convocado y organizado por el Colegio de Profesores, el magisterio chileno tuvo la posibilidad de realizar un diagnóstico y construir propuestas de política educativa y de desarrollo de la profesión docente, que apuntaron enfáticamente a la necesidad de un cambio estructural del sistema educacional como requisito indispensable para enfrentar los serios problemas de equidad y calidad de la educación chilena.

La contradicción entre el discurso oficial de la reforma y la realidad de un sistema educativo que opera de acuerdo con las leyes del mercado y provoca una acumulación de frustraciones, y que se da no solo en el campo educativo sino también respecto del conjunto de políticas sociales, ha tenido durante los gobiernos de la Concertación diversas expresiones. El movimiento social más importante, el que ha logrado el mayor consenso y apoyo de toda la población, es el proceso de movilización estudiantil secundario de 2006, ya analizado.

A partir de esta realidad contradictoria, que ha significado que los gobiernos de la Concertación vivan también en su interior una profunda contradicción vital entre los que están por lograr el desarrollo del país con una buena administración del modelo heredado y

⁵⁸ El decreto ley 3551, Ley de Reparación Económica para todo el Sector Público, fue dado por el Gobierno Militar en 1980 con aumentos desde 20% para los grados inferiores recién ingresados a la administración pública, hasta 95% para los grados mayores. Para el magisterio, estos aumentos no se hicieron efectivos, ya que a partir del mes de febrero de 1981 la educación fue municipalizada, negándose a las municipalidades los recursos para pagar el DL 3551. Solo en el Gobierno de la presidenta Bachelet se establece el compromiso político de propiciar una mesa de trabajo, por ella encabezada, con el propósito de saldar los perjuicios ocasionados a los educadores.

aquellos que aún no han dejado de lado su compromiso con las luchas históricas por avanzar hacia un país más democrático, es posible entender la compleja situación que sufren las organizaciones sindicales y, desde luego, la propia organización docente, enfrentadas a levantar demandas en el marco de un modelo preestablecido.

La influencia de políticas que privilegian el mercado generó conflictos con la Administración del presidente socialista Ricardo Lagos, quien pese a haber firmado un compromiso de fortalecimiento de la educación pública, no impidió que en los hechos las políticas de privatización de la educación y de mercado ganaran cada vez más espacios. El Colegio de Profesores resolvió entonces presentarle su disconformidad con la contradicción respecto de lo que se entendía por educación pública y por rol del Estado.

En ese marco, el Colegio de Profesores enfrentó una dura campaña mediática que tendía a culpar al gremio y a los docentes de los malos resultados educacionales y que postulaba como solución para elevar la calidad de la educación chilena terminar con la educación pública avanzando en la privatización de todo el sistema, así como por dar término al Estatuto Docente. Ante esta situación, asumió la demanda política de terminar con las calificaciones y avanzar hacia la conformación de un sistema de evaluación docente formativo con la convicción de que la implementación de un sistema de evaluación formativo podría demostrar públicamente al país que la responsabilidad de los malos resultados no solo correspondía a la supuesta existencia de malos profesores, sino a un conjunto de otros factores respecto de los cuales las políticas de gobierno no se hacían cargo.

Sobre la evaluación del desempeño docente, se trabajó en una comisión conjunta con el Ministerio de Educación, cuyo resultado se concretó en un acuerdo firmado entre el Colegio y el Ministerio y que estableció como criterio central un Sistema de Evaluación Formativo para el desarrollo profesional, considerando las variables de contexto en el que se desarrollaba la acción educativa.

Destacó asimismo el trabajo gremial sistemático en el desarrollo profesional que propició un Primer Encuentro Nacional del Movimiento Pedagógico, a partir del cual se reforzaron los departamentos de Educación en todo el país y se impulsó la constitución de grupos de profesores con la finalidad de reflexionar e investigar temáticas educativas y pedagógicas desde su cotidianidad, en la perspectiva de ir generando pensamiento educativo. La revista institucional *Docencia* es un buen referente de reflexión pedagógica y gremial.

En 2005 se realizó el Congreso Nacional Pedagógico Curricular, que significó una amplia discusión y participación, desde los establecimientos educacionales hasta culminar en un encuentro nacional. El trabajo del Colegio fue apoyado por un número importante de curriculistas e investigadores, y tuvo una participación no menor de diferentes facultades de Educación, de académicos y estudiantes de pedagogía. En él, los docentes no volcaron su tarea solo en el análisis y la reflexión, sino que también construyeron propuestas de carácter político-educativo, concernientes a lo que debe enseñarse y lo que debe aprenderse en la perspectiva de ir favoreciendo, desde el sistema escolar, el desarrollo de un Chile justo y democrático.

En tanto organización de trabajadores y profesionales, el Colegio de Profesores ha ido tomando opciones político-sindicales así como propiamente de política educativa, lo que ha significado pugnar por fortalecer una educación pública de calidad para todos y llevar a la organización docente al desarrollo de distintas formas de relación orgánica con las organizaciones de trabajadores, en todos los niveles;⁵⁹ mantener un diálogo permanente con la autoridad, política o educacional, en todos los niveles, ratificando la movilización y el paro como herramientas legítimas e inherentes a la misión sindical de la organización. El Colegio de Profesores es integrante de la Confederación de Educadores Americanos (CEA), y su afiliación y compromiso principal es con la Internacional de la Educación (IE) y su rama latinoamericana, la IEAL.

Importa resaltar como característica de la organización docente chilena el respeto de la pluralidad ideológica que permite a sus afiliados el derecho legítimo de ser militantes de partidos políticos. Esta pluralidad posibilita que el pensamiento político institucional se elabore a través de una discusión democrática que permite una amplia participación que valora la autonomía respecto de los partidos políticos y de las autoridades de gobierno. Esta valoración de la pluralidad es realizada en una mirada comparativa con otros sindicatos docentes de América Latina.

El Colegio de Profesores es en la actualidad una de las organizaciones sociales más importantes del país; cuenta con una estructura nacional que alcanza todo el territorio desde la base de los establecimientos, con sus dirigencias elegidas en cada uno de sus niveles —escuelas y liceos, comuna, provincia, región y nivel nacional—, con voto universal. En Chile hay en la actualidad alrededor de 146 mil docentes que atienden los niveles de educación preescolar, básica y media, de los cuales 90 mil están afiliados voluntariamente al Colegio de Profesores.

El movimiento sindical fue un actor fundamental en la lucha por la recuperación democrática que desarrolló el pueblo chileno durante la permanencia del régimen militar que sufrió Chile desde 1973 hasta 1989. El esfuerzo de los trabajadores, entre los cuales estuvo presente el magisterio, fue el que inició abiertamente movimientos de protesta y resistencia a partir de la década de 1980.

⁵⁹ El Colegio de Profesores está afiliado a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la principal organización de los trabajadores chilenos.

3. LA FECODE EN COLOMBIA⁶⁰

El Plan Decenal de Educación organizado durante los años 1995 y 1996 es el más importante esfuerzo nacional por tratar de hacer de la educación una política de Estado. Se buscaba con él convertir la educación en un propósito nacional, en un derecho fundamental y en un servicio público, es decir, en un asunto de todos. Además, trataba de integrar orgánicamente, en un sistema, las funciones y actividades educativas de todos los entes estatales y de la sociedad civil. Se concretaron en él diez estrategias que han sido interpretadas como líneas de acción para ser llevadas a cabo en una década.⁶¹

Una de las diferencias centrales del proceso de cambio educativo colombiano respecto de otros latinoamericanos es la activa presencia y participación en él de la sociedad. La rica experiencia en materia de innovación educativa colombiana no tuvo posibilidad, como ahora, para que puedan confluír en el intento de reformar el sistema educativo diversos e importantes actores además de los gubernamentales: políticos, académicos, empresariales y comunitarios. Ese proceso fue parte de un mayor pluralismo en la concepción que disputa el carácter público de lo educativo. La primera elección popular de alcaldes (marzo de 1988) desencadenó procesos políticos que fueron antecedentes importantes del presente cambio educativo. La conformación de una Asamblea Nacional Constituyente a través de mesas de trabajo participativas generó una nueva Constitución en la que se identificó como imperativo fundamental hacer una gran transformación educativa, reestructurando las instituciones estatales y fortaleciendo la descentralización en marcha desde 1986.

La Ley General de Educación (ley 115), promulgada en febrero de 1994, es claro resultado de una concertación entre Gobierno-educadores-Congreso en un proceso y discusión que duró dos años. La Federación Colombiana de Educadores (FECODE), en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), fue propulsora de la elaboración de dicho proyecto de ley. Este proceso bipolar pasó, sin embargo, a ser multipolar y más abierto por la organización de «La educación asunto de todos» que planteó una constituyente educativa, anterior y alternativa a la propuesta discutida en el Senado. La audiencia pública con-

⁶⁰ Principales documentos de referencia: Chávez (2007); Rivero (1999).

⁶¹ Las diez estrategias se refieren a: (i) generar una movilización nacional de la opinión por la educación; (ii) lograr que la educación contribuya al desarrollo de la democracia, la participación y la convivencia pacífica de los ciudadanos; (iii) formar ciudadanos que utilicen la ciencia y la tecnología con fines sociales y de sostenibilidad ambiental; (iv) afirmar la unidad y la solidaridad nacional, dentro del respeto por la diversidad cultural y la igualdad y dignidad de todos los pueblos; (v) superar toda forma de discriminación y corregir los factores de inequidad que afectan al sistema educativo; (vi) organizar todos los esfuerzos educativos del país con un nuevo Sistema Nacional de Educación, antes de dos años; (vii) promover e impulsar la calidad educativa para la educación extraescolar en el término de un año; (viii) asegurar que todas las instituciones de educación básica tengan la posibilidad real de proporcionar una educación completa y de calidad; (ix) ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad; y, (x) nuevas alternativas educativas para que por lo menos dos millones de colombianos en situación de extraedad puedan cursar educación básica y media.

vocada en abril de 1993 por el Senado sobre el Proyecto de Ley, para «encontrar solución a manifiestas inconformidades de algunos sectores», testimonia el carácter participativo de la construcción de este cambio educativo.⁶²

La ley 115 señala lineamientos orientados a transformar la escuela, la enseñanza y el aprendizaje. Inspirada también en Jomtien y en diversas experiencias nacionales, promueve un paradigma educacional que tenga más en cuenta la comunidad, el individuo y sus potencialidades; asimismo, ubica al estudiante como centro del proceso educativo, proporcionándole mecanismos de participación en el propio proceso educativo y en el gobierno escolar. Se consagra la educación básica como un derecho de la persona y una obligación del Estado para los estudiantes de entre 5 y 15 años y la participación de la comunidad educativa —estudiantes, educadores y padres— en la dirección de los establecimientos. Se afirma, en síntesis, que esta Ley General de Educación: «[...] señala los criterios fundamentales para construir no solo la Colombia del siglo XXI, sino que crea los mecanismos necesarios para formar al colombiano que el país necesita» (Aldana y Caballero, 1997).

El I Congreso Pedagógico Nacional, organizado por FECODE durante 1987, fue decisivo para la preparación de condiciones para la construcción de una ley educativa desde el sindicato.

En 1996, durante el Gobierno de Ernesto Samper, se diseñó el Plan Decenal de Educación con la idea de garantizar continuidad y coherencia durante el periodo 1996-2005. Tres años después subsistían dudas e interrogantes por resolver. Se critica el optimismo de un Plan Decenal —que no tiene carácter de ley sino orientador— que sobrevalora la potencialidad del *proyecto educativo* para, aisladamente, superar los desafíos críticos y llevar al diseño de un *proyecto de nación*.

Colombia construye esta reforma en un contexto de múltiples formas de violencia y de crisis política, particularmente en el medio rural —donde se desarrolla el Programa Escuela Nueva como parte de la acción estatal—, con extensas zonas en conflicto en las que la debilidad del Estado no le permite garantizar la presencia y continuidad de programas y proyectos educativos. Hay conciencia de que ni la educación ni la escuela podrán, por sí mismas, producir las transformaciones que el propio sistema sociopolítico niega. Existe conciencia, también, de que dichas transformaciones en orden a una sociedad más tolerante y equitativa no serán posibles sin la educación y sin hacer realidad los propósitos de su reforma.

La Administración de Pastrana representó un franco estancamiento y hasta retroceso en materia educativa.

⁶² En esa discusión pública participaron las organizaciones de maestros del sector oficial y privado, representantes de los padres de familia y directivos de los establecimientos educativos, representantes de minorías étnicas, de la Iglesia Católica y otras confesiones, de asociaciones nacionales de preescolar, de docentes directivos y de la supervisión educativa, de las escuelas normales, de universidades con unidades formadoras de docentes, de entidades territoriales municipales y departamentales, de los organismos de educación del Estado, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y todos los miembros de la Comisión Sexta del Senado (véase Aldana y Caballero, 1997).

Desde comienzos de la nueva década se estableció explícitamente la autonomía escolar. Sin embargo, no hay claridad sobre su significado en la práctica, pues los centros educativos no conocen los grados de su autonomía ni los resultados por lograr.

Importa remarcar que el porcentaje de inversión del Gobierno en educación se ha mantenido desde 1996 en un promedio de alrededor del 4,5% del PBI, que no ha sido suficiente para alcanzar las metas que Colombia se ha propuesto para mejorar su educación.

El actual Gobierno del presidente Álvaro Uribe ha propuesto al país una «Revolución Educativa», ubicando a la educación como la medida más eficaz para mejorar la distribución del ingreso. Este desafío incluye los siguientes temas fundamentales: cobertura educativa y política de ampliación de cobertura; calidad educativa y política de mejoramiento de la calidad, eficiencia del sector educativo y política de mejoramiento. El énfasis fundamental está puesto en mejorar la gestión de los establecimientos y del sistema educativo.

En el presente se discute un nuevo Plan Decenal cuya elaboración fue convocada por el Ministerio de Educación Nacional sobre la base de una metodología fundamentalmente virtual, a diferencia de lo ocurrido en el proceso que llevó al Plan Decenal de Educación 1996-2005.

La agenda pública fue elaborada mediante una consulta en línea realizada entre diciembre de 2005 y enero de 2006 sobre diez temas sugeridos por un grupo de personalidades. A pesar de estas consideraciones críticas, se debe reconocer la importancia de la convocatoria a consultar la construcción de un documento indicativo sobre el Plan Decenal de Educación 2006-2015 que, aunque no constituye, como lo reconoce la misma convocatoria, un intento de construcción de política pública, sí abre un escenario inicial para un acuerdo nacional posterior que concrete el «pacto social y el mandato ciudadano» que lleve a la formulación de una política de Estado que recoja y actualice los temas concertados entre este y la sociedad civil en el pasado, a propósito de la expedición del Plan Decenal y la Ley 115, y las actuales demandas de los actores educativos que reclaman su reconocimiento como sujetos activos de política pública.

a. Orígenes e historia de FECODE

En Colombia, las luchas sindicales por el derecho a la educación tienen una trayectoria que se remonta a los años 1980, cuando se inició el llamado Movimiento Pedagógico Nacional. No obstante, importa rastrear su origen en las luchas libradas por el sindicato desde su creación en 1958, pero particularmente en las luchas libradas desde 1971, cuando lideró el primer paro nacional por un Estatuto Docente contra el decreto 233 de ese año, expedido por el Gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero, en las postrimerías del Frente Nacional.

FECODE se creó el mismo año en que se inició el Frente Nacional.⁶³ Se fundó el 24 marzo de 1959, en el marco del Primer Congreso Nacional de Educadores realizado en el Aula Máxima de la Universidad de América e instalado por el entonces primer presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo.

En la historia de FECODE se pueden distinguir varias etapas: la de «formación», comprendida entre 1959 y 1962, caracterizada por la presencia dominante de dirigentes relativamente progresistas pertenecientes fundamentalmente a los partidos tradicionales liberal y conservador; la de «decreciente politización reformista», de 1962 a 1970, cuando las reivindicaciones laborales se subordinaron al logro de sustanciales cambios políticos muy difusamente concebidos; y la de «izquierdización radical», marcada por la presencia de diversos grupos de inspiración marxista, cada uno de los cuales imprimió, dependiendo de la vertiente del comunismo internacional a la cual se adscribían, un horizonte político, estratégico y táctico ligado al cambio revolucionario. Hay una etapa de «sindicalismo patronal» que va hasta 1960, seguida por otra que llega hasta 1977, caracterizada como de «sindicalismo clasista», denominación que recoge la presencia de los distintos grupos y fracciones de la izquierda revolucionaria existentes al interior del sindicato. En el último periodo ocurrió una radicalización, pero incluyendo la influencia del Movimiento Pedagógico que se desarrolla a partir de 1980 y que modifica profundamente el quehacer sindical docente y su perspectiva política.

b. El Movimiento Pedagógico

Una de las mejores expresiones del aporte docente al país ha sido el Movimiento Pedagógico. Fue lanzado como propuesta de FECODE en su XII Congreso, realizado en Bucaramanga en 1982.

Fueron consignas de FECODE que el magisterio, orientado por su organización, debía desarrollar sus actividades en tres campos complementarios: el maestro como trabajador de la cultura, el maestro como luchador consecuente por sus derechos laborales y salariales, y el maestro como ciudadano. Con ella sintetizaba un programa de alcance insospechado dados los resultados producidos durante los veinte años siguientes.

El Centro de Estudios e Investigaciones Docentes (CEID) de la Federación Colombiana de Educadores, con sus capítulos regionales se convirtió, con su revista *Educación y Cultura*, publicada ininterrumpidamente desde 1984 hasta hoy, en un centro cultural en torno del cual gravitó buena parte de la intelectualidad que buscaba propuestas alternativas para la educación en Colombia.

⁶³ Este fue un acuerdo entre los partidos tradicionales, el liberal y el conservador, mediante el cual se turnarían en el poder cada cuatro años, durante cuatro periodos. Con ello se esperaba pacificar el país, que arrastraba una confrontación interna denominada «La Violencia» desde 1948.

Este esfuerzo por incidir en las políticas educativas públicas estuvo presente animando la realización del Congreso Pedagógico de 1987, y tomó forma en la promulgación de la ley 115 de 1994 o Ley General de Educación y en sus decretos reglamentarios, instrumentos que contaron con el aval y la participación de los maestros, y de importantes sectores de la academia y de la sociedad. Aunque estas normas distaron mucho de constituir una propuesta alternativa para la educación en el país, constituyeron un avance en términos de participación política y de incidencia en la formulación de la política educativa, hasta entonces en manos de «técnicos» del Ministerio de Educación Nacional.

En otro sentido, parte sustancial del esfuerzo realizado por el Movimiento Pedagógico consistió en el énfasis puesto en la formación política de los educadores y de la comunidad educativa en general en el desarrollo de su capacidad de acción cívica y ciudadana, hecho que se manifestó de manera concluyente en la participación de los docentes en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

La realización de esta Asamblea y de la reforma constitucional de 1991 enmarca las acciones de FECODE, aunque con disidencias en su seno, en el objetivo estratégico de construcción de país multiétnico, pluricultural y participativo que se propone en la nueva Constitución; en la construcción de un Estado social de derecho y en la elaboración de un proyecto nacional educativo.

De acuerdo con lo anterior, el Movimiento Pedagógico se constituyó en un verdadero movimiento alternativo por la democratización de la educación en un sentido amplio y profundo, capaz de confrontar temáticas centrales para su transformación.

El Movimiento Pedagógico nucleó y organizó a los maestros y maestras de todo el país, a la intelectualidad vinculada a la educación y a las instituciones formadoras de maestros, y a los sindicatos agrupados en la Federación Colombiana de Educadores, en torno a los problemas de la pedagogía, la escuela, el quehacer de los maestros y su función como intelectuales y actores culturales, como sujetos de saber y de poder. Constituyó una singularidad sin precedentes en tanto significó una experiencia de lucha social por la recuperación de la pedagogía para la formación y el quehacer del maestro, más allá de las luchas gremiales reivindicativas. La recuperación de la pedagogía como aspecto nuclear de la condición del maestro y como asunto objeto de debate público nacional constituyó un hecho histórico con repercusiones hasta el presente.

Pulido enfatiza:

En este sentido adquiere una dimensión ético-política fundamental. El debate sobre la pedagogía propició la agrupación de académicos e intelectuales y la formación de núcleos de investigación que han venido funcionando por más de veinte años como el de «Historia de la Práctica Pedagógica» con importantes aportes al tema del saber pedagógico y a la relación entre saber y poder en el contexto de la educación y del ejercicio de la profesión docente.

Paradójicamente, esta misma época coincide con la introducción de las reformas neoliberales en la educación con la política de «Apertura Educativa» del Gobierno de César

Gaviria. El ingreso al siglo XXI plantea a FECODE la lucha contra la llamada «contrarreforma educativa» que se instaura en correspondencia con las reformas neoliberales y que se inicia con los paros indefinidos contra leyes que atentaban contra conquistas docentes y la educación pública de Colombia. En este contexto, la Federación asume como banderas la lucha por el derecho a la educación, la defensa de la educación pública, el Estatuto Docente Único, los concursos para nombramientos en el sector oficial, la evaluación y la calidad como sus principales reivindicaciones, articuladas a la lucha general del movimiento sindical y social por la defensa del Estado social de derecho, el acuerdo humanitario para la liberación de los secuestrados por la guerrilla, la lucha contra el paramilitarismo y su influencia en la política nacional.

El mismo Pulido concluye:

No pecaría de exageración si dijera que el Movimiento Pedagógico ha sido el movimiento cultural más importante ocurrido en el país en la segunda mitad del siglo XX. Un movimiento que tuvo su centro regulador en la Escuela, el movimiento magisterial y sus organizaciones, los intelectuales y académicos vinculados a las universidades y centros de investigación, las organizaciones no gubernamentales pero, sobre todo y por encima de todo en los maestros y maestras comunes y corrientes localizados a lo largo y ancho del país.

c. La Expedición Pedagógica Nacional

Una de las mejores expresiones del Movimiento Pedagógico ha sido la movilización de maestras y maestros por las escuelas y regiones de Colombia generada en el marco del Movimiento Expedición Pedagógica.

Sus orígenes se remontan a los encuentros entre docentes en pequeños grupos en regiones y a la conformación de redes generadas en el Movimiento Pedagógico. La propuesta de Expedición Pedagógica se consolida en 1998 organizada y coordinada por la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, con el aval y aportes económicos del Ministerio de Educación Nacional.

Hasta la fecha la Expedición ha explorado más de veinte departamentos colombianos y se han conformado siete regiones pedagógicas.⁶⁴ En 2003 se inicia la Ruta Afrocolombiana en el Caribe, Cauca y Bogotá; en 2005, la Expedición por la Primera Infancia en las regiones Caribe, Amazonas y Cauca.

⁶⁴ Ellas son: Caribe (Atlántico, Cesar, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Sucre, Bolívar), Eje Cafetero, Magdalena Medio y Santander, Antioquia (Medellín), Sur Occidente (Valle, Cauca, Nariño), Bogotá y Cundinamarca.

¿QUÉ ES LA EXPEDICIÓN PEDAGÓGICA NACIONAL?⁶⁵

Es un movimiento social y cultural que se expresa en un viaje de los maestros por las escuelas de Colombia; un encuentro entre maestros y otros intelectuales de la pedagogía que se reconocen como trabajadores de la cultura y producen saber en todos los rincones del país; un recorrido por las prácticas pedagógicas que permite valorarlas; y una manera de reconocer lo nacional a partir de la diversidad social, étnica, geográfica y cultural de cada región de Colombia.

Son múltiples las formas de llevar a cabo una Expedición. Esta puede hacerse entre municipios, temas, proyectos, colectivos de maestros u otros. La ruta puede ser sugerida, solicitada o puesta en marcha por los maestros de una región.

Definida una propuesta de ruta, se convoca e inscribe a maestros de modo voluntario; un equipo coordinador local selecciona al grupo de expedicionarios, que elabora y da a conocer el cronograma de actividades. La preparación de los maestros incluye el nombramiento de un Coordinador y un Comité Local encargado de convocar reuniones con instituciones en búsqueda de apoyos, conexiones con maestros y proyectos que quieren ser visitados y la realización de talleres de formación.⁶⁶ En cuanto a los anfitriones, se inscriben ante el Comité Local quienes desean presentar su experiencia pedagógica a los visitantes.

La llegada de los viajeros de la Expedición Pedagógica suele constituir un motivo de movilización y social y festejo educativo. La visita a escuelas es razón central. Los anfitriones muestran su saber en el aula y en sus proyectos. En la visita se pueden integrar estudiantes, padres de familia, miembros de la Junta de Acción Comunal, líderes del sector productivo, etcétera. Cada maestro expedicionario registra lo que observa y siente, lo que le interesa profundizar. Terminada la visita, el grupo viajero se reúne para intercambiar impresiones y redactar un informe colectivo que haga visibles los hallazgos y las posibles razones de asombro. Hay un encuentro final que reúne a anfitriones y viajeros, en el que estos presentan sus informes y puntos destacados, luego de lo cual se registran las observaciones y posibles propuestas de los anfitriones.

La Expedición Pedagógica no concluye con los viajes físicos. La sistematización de la información disponible está sirviendo para la producción del saber o pensamiento pedagógico, para la formación de los propios docentes, para la constitución de redes, para la movilización y políticas educativas en las localidades.

Producto de este extenso e intenso esfuerzo colectivo se han publicado nueve libros a escala nacional sobre la Expedición Pedagógica; treinta videos dan cuenta de experiencias que se han proyectado en programas de diferentes canales de televisión abierta. Se ha elaborado un *Atlas de la Pedagogía* que muestra las lecturas del sistema sobre la escuela y las rutas realizadas hasta el momento, y un Archivo Nacional de Expedición Pedagógica que recoge los documentos individuales y de grupo producidos.

⁶⁵ Fuentes: Expedición Pedagógica Nacional: Recorriendo el Cauca pedagógico. Bogotá: Fundación Ford/Universidad del Cauca, 2006. Folletos informativos del Movimiento Expedición Pedagógica. Bogotá, 2007.

⁶⁶ La preparación del viaje considera instrumentos como una mochila expedicionaria que incluye herramientas de investigación y registro (cuadernos de campo, diarios, relatos, historias de vida, fotos, videos, mapas, documentos propios por compartir).

d. La cuestión del Estatuto Docente

FECODE, el movimiento magisterial y la movilización social por la educación han dado una lucha importante en defensa de los docentes, la profesión, su condición de intelectuales y trabajadores de la cultura, sus condiciones de trabajo y la pedagogía. El sindicato avanzó desde su fundación en la ampliación de su espectro reivindicativo, lo que lo llevó a superar los temas estrictamente laborales y a incorporar reivindicaciones de carácter ético-político y cultural. Esto implicó la generación de intensos procesos internos de debate y de modificación de las correlaciones de fuerzas entre los distintos grupos, partidos, tendencias, fracciones y movimientos existentes al interior de la Federación, y abrir espacio para las posibilidades de concertación con el Estado, a lo cual se oponían decididamente los sectores más radicales.

Las luchas por el Estatuto Docente representan un capítulo especial de este proceso.

Después de varios intentos del Estado por imponerlo unilateralmente, en 1979 se logró una concertación sobre el tema que se expresó en la expedición del decreto 2277, concertación que significó un ejercicio de incidencia en política educativa de importancia sin antecedentes en el país y en la historia del sindicato. La participación de FECODE en la discusión y aprobación de este estatuto puede ser considerada como un antecedente inmediato del conjunto de hechos que dio origen al movimiento pedagógico de la década de 1980.

La incorporación de factores progresivos relacionados con la carrera docente, gracias a la profesionalización promovida por este Estatuto y los desarrollos del Movimiento Pedagógico, se mantuvo hasta 2002, cuando, de manera inconsulta y arbitraria, se expidió el decreto 1278, que retrocede el camino andado y desmonta conquistas ya conseguidas. La existencia en la actualidad de los dos estatutos configura una situación crítica y sustenta la bandera de las luchas por el estatuto único que, más allá de la unificación, busca un nuevo acuerdo para regular la profesión docente en un contexto de reformas neoliberales que atentan no solo contra los docentes y su profesión sino también contra el derecho a la educación y la defensa de la educación pública como uno de sus pilares. Se lo considera un abierto atentado contra el principio de igualdad y de unidad profesional y gremial de los maestros que, de la noche a la mañana, quedaron divididos entre los «antiguos» y los «nuevos».

Fueron consignas de FECODE que el magisterio, orientado por su organización, debía desarrollar sus actividades en tres campos complementarios: el maestro como trabajador de la cultura, el maestro como luchador consecuente por sus derechos laborales y salariales, y el maestro como ciudadano. Con ella sintetizaba un programa de alcance insospechado dados los resultados producidos durante los veinte años siguientes.

El nuevo Estatuto dejó fuera a los maestros del sector privado, colocándolos en situación de vulnerabilidad laboral; no garantiza la idoneidad pedagógica de los docentes, pues establece que todos los profesionales con título diferente del de educadores pueden desempeñarse como docentes o como directivos docentes, con lo que, de paso, pone en grave crisis los programas de formación inicial de docentes en las universidades pedagógicas, las facultades de Educación y las escuelas normales. Esta «despedagogización» de la profesión docente constituye un fuerte golpe a las conquistas alcanzadas por el Movimiento Pedagógico en más de veinte años de lucha. La otra cara de esta situación tiene que ver con el grave asunto de la «desprofesionalización docente», ya que abre la compuerta para que todas las profesiones puedan vincularse al servicio educativo estatal.

En relación con el escalafón, el Estatuto pierde su carácter de promotor de la profesión docente. El decreto acabó con la estabilidad laboral e instauró el concepto «estabilidad relativa», sujeta a evaluaciones anuales de desempeño que, si se pierden por dos años consecutivos, llevan al despido, afectan la movilidad salarial o el ascenso entre grados y niveles. La política de evaluación se ha caracterizado como «punitiva» y «extorsiva», orientada a resultados sin tener en cuenta los procesos, el entorno y las circunstancias en las que trabajan los docentes. Este tipo de evaluación terminó siendo implantada como una estrategia de la política fiscal para controlar los ascensos en el escalafón más que como un instrumento para medir los conocimientos de los maestros. La introducción de los conceptos de participación y concurrencia en la evaluación del desempeño deja abierta la posibilidad de intervención de actores sin formación y sin experiencia, lo que puede dar lugar a persecuciones e injusticias que distorsionen su sentido.

El abandono del original decreto 2277 dado en los albores del Movimiento Pedagógico se produce veinte años después, cuando el Movimiento Pedagógico había pasado por una fase de declinación y tránsito hacia nuevas formas de expresión como la Expedición Pedagógica Nacional, la Movilización Social por la Educación y la Plataforma Análisis y Producción de Políticas Educativas a partir del año 2000.

De acuerdo con Pulido, las reformas neoliberales articuladas al proceso globalizador han tenido su mayor expresión en el actual Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que con su política de «seguridad democrática» ha propiciado un grave deterioro de la política social, en la que destaca la llamada «revolución educativa». Durante esta administración la concertación con el magisterio se ha visto seriamente restringida y la política educativa ha recibido duros golpes sobre todo en lo que tiene que ver con la financiación, las garantías para el adecuado disfrute del derecho a la educación y las condiciones laborales de los maestros, particularmente en relación con los concursos para cubrir las plantas docentes oficiales.

Durante el mes de mayo de 2007 el país vivió una intensa jornada de movilizaciones articuladas al paro nacional indefinido convocado y puesto en marcha por la FECODE. El paro fue apoyado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores del Sector de la Educación en Colombia (CNTEC), el Polo Democrático y sectores del Partido Liberal.

A pesar de las movilizaciones y del paro, que tuvo que ser levantado por FECODE, la norma objetada pasó y fue aprobada. Esta derrota es significativa, pues ilustra el proceso de debilitamiento del movimiento social y magisterial después de un breve ascenso.

Lo importante de estas jornadas consistió en que lograron movilizar hasta 250 mil

personas después de dos décadas en que tal cosa no ocurría, levantando plenamente la bandera de la defensa del derecho a la educación y conectándola con las reivindicaciones políticas generales referidas al TLC, el acuerdo humanitario para la liberación de los secuestrados por la guerrilla, el rechazo a las políticas neoliberales, y los límites y los alcances del Poder Ejecutivo y la acción gubernamental. No se trató solamente de poner en cuestión el recorte que en términos reales se haría a los recursos para educación, salud y saneamiento básico, sino también de una disputa que puso sobre el tapete el debate sobre «quién ordena el gasto público y cuál es su destino».



Características comunes y principales desafíos

¿Qué tienen que decir sobre la educación y sus crisis los movimientos sociales? ¿Qué debates, propuestas y desafíos plantean con sus luchas, sus resistencias, sus propias prácticas educativas?

Estas preguntas han acompañado esta aproximación a las múltiples experiencias en las que lo educativo no se limita a las relaciones específicamente escolares, sino que se desarrolla en toda la sociedad y en cada sujeto respecto de los demás.

Hay que remarcar que la novedad de estas propuestas de educación alternativa no radica solo en el grado de originalidad de sus modalidades pedagógicas, sino, fundamentalmente, en una redimensión de la esencia del hecho educativo: la valoración del papel de estas prácticas en la estructuración de las luchas populares. La novedad reside en la implementación de prácticas efectivamente democráticas en la generación y organización de los establecimientos educativos, donde padres y profesores trabajan colectivamente para garantizar una educación a miles de niños y niñas. La novedad no radica en reconocer a las prácticas sociales como instancias formativas, sino en vincular las instituciones educativas con el resto de las experiencias de esta naturaleza vividas día a día por los alumnos y los actores de la educación. A su vez, los objetivos, propósitos, modalidades y principios implementados en estas experiencias de educación alternativa rebasan los límites de los propios movimientos que les dieron origen, constituyéndose en un insumo para todas las corrientes que luchan por una transformación real y sustantiva de la educación. Los esfuerzos por comprender las dinámicas e intermediaciones presentes en estos procesos resultan esenciales para su fortalecimiento y consolidación.

Las experiencias analizadas invitan a problematizar el sentido profundo de la crisis educativa producto de múltiples causas, la pobreza acuciante entre ellas.

En ellas la formación de los sujetos comprende todo el entramado de prácticas sociales en las que se encuentran insertos; prácticas que ocurren en las múltiples trincheras donde se realiza la hegemonía, y donde ocurren también las luchas de los grupos y clases sociales que la resisten y apuestan por construir nuevas relaciones sociales.

Han contribuido, a lo largo de los últimos años, a una cierta reconfiguración del escenario de las políticas públicas de educación tanto en el campo como en las urbes, en la medida en que han fortalecido la instalación de una determinada visión acerca de sus principios, propósitos y características.

Las experiencias educativas analizadas campesinas e indígenas —la del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra y la de FORMABIAP— constituyen iniciativas diferenciadas impulsadas por actores organizados de la sociedad civil y enmarcadas en el sistema público de enseñanza. Estas particularidades permiten identificar elementos relevantes sobre los vínculos entre los movimientos sociales y el Estado que abonen el análisis sobre las dinámicas de las luchas por el derecho a la educación. Además, se trata de experiencias cuyos grados de institucionalización e impactos alcanzan niveles sumamente significativos, propiciando una importante incidencia en las políticas públicas destinadas a estos grupos de población.

La formación de maestros indígenas en FORMABIAB interpela de algún modo cuán preparada está nuestra región para abordar bien la heterogeneidad y la interculturalidad. Interpela asimismo a los propios ministerios y secretarías de Educación, y hasta a los propios gremios docentes, respecto de la importancia que se está otorgando a la educación del «otro» o del diferente.

Tanto las escuelas del MST como los Bachilleratos Populares cumplen un papel central en la organización política y en la vida cotidiana de las comunidades. En el caso de los Sin Tierra aparecen asimismo como un elemento central en los procesos de ocupación de parcelas protagonizados por los trabajadores y trabajadoras del campo, y contribuyen considerablemente al fortalecimiento y la consolidación de las comunidades asentadas y acampadas. En el caso de los BP, ellos son expresión organizada y colectiva de una demanda social de personas jóvenes y adultas que reivindican su derecho a educarse a pesar de haber sido excluidos del sistema educativo; su institucionalización a pesar de la inspiración en la educación popular no deja de estar asociada a credenciales necesarias para postular a trabajos y lograr mejores niveles de vida. Tanto las escuelas del MST como los BP parecen constituir una propuesta pedagógica alternativa y, a la vez, una propuesta de organización política diferente que pretende construir nuevas formas de participación y democracia.

Otra característica que de un modo u otro relaciona estas experiencias es que los actuales movimientos tienden hacia el arraigo territorial, y es en los territorios «marcados» por ellos donde están naciendo las nuevas escuelas del MST brasileño, se están formando los docentes indígenas en la Amazonía peruana y están surgiendo los BP. Muchas de las experiencias tienen en común la intención de que la comunidad se implique en la escuela o institución educativa. En el caso de experiencias en comunidades campesinas e indígenas, estas controlan un territorio y suelen construir una escuela que casi siempre es la única presencia estatal en ese «otro» territorio; pero la presencia estatal suele generar graves conflictos, en caso la comunidad persista en mantener la diferencia cultural y pretenda afirmarla.

En adelante, la relación entre institución educativa y Estado será uno de los principales problemas por resolver. De alguna manera, es un reflejo de una problemática mucho más abarcativa que la de la escuela. Está en juego qué relación van a mantener los movimientos con los estados. En el terreno estrictamente educativo, se trata de un conflicto de poderes que habitualmente se resuelve a favor de la autoridad estatal, o sea, la escuela separada de

la comunidad. Para algunos autores, la escuela es un espacio de confrontación entre dos estrategias: la de los movimientos y la del Estado. Y, por lo tanto, es un instrumento del Estado para dismantelar la territorialidad de los movimientos y volver a estructurarla a su favor.

Ahora que los movimientos están tomando firmemente en sus manos la cuestión de la educación, surge un tema decisivo para el actual movimiento social: la definición del actor principal de la escuela. De esta definición dependerá, en gran medida, que los emprendimientos educativos de los sectores populares en movimiento formen parte del nuevo mundo que queremos expandir, o que terminen subordinados a las lógicas estatales y de quienes defienden que la educación debe ser parte de los negocios de la esfera privada.

Tanto la Rebelión de los Pingüinos en Chile como los procesos generados en y por gremios docentes como el SNTE y la CNTE de México, el Colegio de Profesores en Chile y la FECODE colombiana, son expresiones importantes de protagonismo de los principales actores educativos: estudiantes y profesores. Sus principales escenarios son la enseñanza pública en los procesos de modernización y reforma educativa generados durante la última década del siglo pasado que persisten en sus errores de concepción y en sus dificultades para enfrentar decididamente la desigualdad existente. Parte de esta condición desigual inequidad tiñe los conflictos con protagonismo docente.

El hartazgo de los estudiantes secundarios chilenos con un esquema institucional municipalizado, generador de creciente desigualdad, puso al descubierto las graves limitaciones de un modelo educativo promovido como tal por agencias de financiamiento internacional en otros países de la región. Las primeras en sorprenderse fueron las capas satisfechas de gobernantes y gobernados de un país con sustantivos avances macroeconómicos y de inserción en el mundo financiero. La clase política se ha visto obligada a dar pasos apresurados en procura de satisfacer siquiera parcialmente tales demandas juveniles.

Las tres experiencias gremiales docentes analizadas son expresión de la heterogeneidad de escenarios nacionales y de las intencionalidades de los nmaestros.

La crónica mexicana es la crónica de conflictos por el ejercicio del poder y por los vínculos del SNTE y sus dirigentes con los sucesivos gobiernos en las últimas cinco décadas; el más poderoso sindicato docente sigue vigente pero sujeto a la presión de varias facciones, particularmente la encarnada por Elba Esther Gordillo, que concentra en sí y para sí el poder que antes tenía el conjunto sindical. La fuerza adquirida por el gremio opositor, la CNTE, tiene que ver con el descrédito del SNTE, y ninguna de las dos fuerzas está tan interesada por influir en la política educativa como interlocutores críticos sino por el poder y posiciones al interior de la estructura sindical.

Las experiencias chilena y colombiana tienen signo distinto. Los atropellos a maestros durante la dictadura pinochetista y las demandas a gobiernos en democracia han signado la actuación del Colegio de Profesores. La lucha por derechos sindicales no impidió sino estimuló en FECODE el aliento de la profesionalización de sus miembros y la generación, como pocos gremios, de un pensamiento y acciones pedagógicas relevantes. Ambas entidades gremiales han unido a sus exigencias coyunturales la disposición por mejorar la educación y contribuir estimulando a los estados y gobiernos a hacer efectivos sus aportes.

Las tres experiencias analizadas son, a la vez, expresión de las potencialidades y limitaciones de la acción gremial para defender las escuelas públicas con propuestas para mejorar sus rendimientos. No es incompatible, sino más bien deseable, que la acción gremial sea factor decisivo para rescatar el sentido de los docentes como profesionales de la educación, para asumir como parte de su lucha gremial el conocimiento y la mejor acogida a los niños pobres, que ayudan a formar y establecer vínculos firmes con comunidades y padres de familia en el común empeño de educar.

Importa asociar todas estas experiencias con la modalidad de educación de personas jóvenes y adultas, algunas de ellas —sobre todo las del MST y las de los BP— claramente vinculadas a la educación popular inspirada en Paulo Freire. La potencialidad manifiesta de ellas contrasta con los bajos niveles de importancia que se da tanto en los aparatos estatales como en los gremios a la modalidad de educación con personas jóvenes y adultas. Esta interrogante demanda estrategias distintas de las actuales a favor de los jóvenes y adultos expulsados del sistema regular, que demandan mayor protagonismo como actores de su propia educación, con mayores recursos y más comprometida acción institucional estatal y de la sociedad civil.

La educación a lo largo de la vida tiene en estas experiencias una idea superior a la educación como simple trámite entre la niñez y la vida laboral. Las verdaderas reformas educativas tardan en abrirse paso socialmente y nunca se hacen notar antes de quince o más años. Incorporar y tomar en cuenta en estos procesos a los movimientos sociales ayudará a cambiar la profundidad de esos cambios, haciéndolos más legítimos, y la propia concepción del mundo.

Referencias bibliográficas

ALDANA, Eduardo y Piedad CABALLERO (compiladores)

1997 *La reforma educativa en Colombia: Desafíos y perspectivas*. Santafé de Bogotá: PREAL/SER.

ASSAEL, Jenny y Jorge INZUNZA H.

2008 *La actuación del Colegio de Profesores de Chile*. Serie Ensayos & Investigación n.º 28. Santiago de Chile-Buenos Aires, 2008. Proyecto «Las Luchas por el Derecho a la Educación en América Latina», promovido por el Laboratorio de Políticas Públicas de Buenos Aires y apoyado por la Fundación Ford, Santiago de Chile.

AUCOUTURIER, Bernard

1999 «El educador y la ayuda educativa». Conferencia dictada en Lille, Francia, abril de 1994. Revista *La Hamaca* n.º 10. Buenos Aires: Editorial FUNDARI-CIDSE.

BRUSILOVSKY, Silvia

2005 «Políticas públicas en educación escolar de adultos: Reflexiones sobre la homogeneidad de la política educativa de los 90, una herencia para revertir». *Revista IICE* n.º 23. Buenos Aires: Miño y Dávila-Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación.

CABALLERO, Piedad

1996 «La reforma educativa en Colombia». *Educación y Cultura*. Santafé de Bogotá: s/e.

CARNOY, Martín y Claudio Moura Castro de

1997 *Cómo anda a reforma da educação na América Latina?* Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.

CHIROQUE, Sigfredo y Alfredo RODRÍGUEZ

2008 «Los pueblos indígenas y el derecho a la educación dentro del Programa Formación de Maestros Interculturales Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), Perú 2007». Serie Ensayos & Investigación n.º 28. Buenos Aires. Proyecto «Las Luchas por el Derecho a la Educación en América Latina», promovido por el Laboratorio de Políticas Públicas de Buenos Aires y apoyado por la Fundación Ford, Santiago de Chile.

De Ibarrola, María

1996 «Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México». *Propuesta Educativa* n.º 14. Buenos Aires: FLACSO.

ELISALDE, Roberto y Marina AMPUDIA

2006 «Movimientos sociales y escuelas populares de jóvenes y adultos: Notas sobre la construcción de un proyecto de educación popular». Ponencia presentada en el Foro Mundial de Educación. Buenos Aires, mayo.

GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo

2008 «Ley General de Educación: Avances y silencios». Revista *Mensaje*, Santiago de Chile, julio.

HERNÁNDEZ, Gregorio

1994 «Reformas educativas y nueva Ley de Educación: La modernización educativa en México». *Educación de Adultos* nn.º 17, 18 y 19. México, julio de 1993-marzo de 1994.

ORNELAS, Carlos

2008 *Política, poder y pupitres*. México, D. F.: Editorial Siglo XXI.

PULIDO CHÁVEZ, Óscar

2008 *La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la lucha por el derecho a la educación: El Estatuto Docente*. Colombia, 2007. Serie Ensayos & Investigación n.º 28. Buenos Aires, Proyecto «Las Luchas por el Derecho a la Educación en América Latina», promovido por el Laboratorio de Políticas Públicas de Buenos Aires y apoyado por la Fundación Ford, Santiago de Chile.

RIVERO, José

1999 *Educación y exclusión en América Latina: Reformas en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila; Madrid-Buenos Aires, 1999; Lima: Editorial Tarea (2 ediciones: 1999 y 2000).

STREET, Susan

2007 *Estudio de caso: La conflictividad docente en México (1998-2003)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), Occidente. Serie Ensayos & Investigación n.º 28. Buenos Aires, 2008. Proyecto «Las Luchas por el Derecho a la Educación en América Latina», promovido por el Laboratorio de Políticas Públicas de Buenos Aires y apoyado por la Fundación Ford, Santiago de Chile.

STUBRIN, Florencia

2008 *Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra: Una experiencia alternativa de educación pública*. Brasil, 2007. Serie Ensayos & Investigación n.º 28. Buenos Aires. Proyecto «Las Luchas por el Derecho a la Educación en América Latina», promovido por el Laboratorio de Políticas Públicas de Buenos Aires y apoyado por la Fundación Ford, Santiago de Chile.

SVERDLICK, Ingrid y Paula COSTAS

2008 *Bachilleratos populares en empresas recuperadas y organizaciones sociales*. Argentina, 2007. Serie Ensayos & Investigación n.º 28. Buenos Aires. Proyecto «Las Luchas por el Derecho a la Educación en América Latina», promovido por el Laboratorio de Políticas Públicas de Buenos Aires y apoyado por la Fundación Ford, Santiago de Chile.

TINAJERO BERNUETA, Jorge

1993 «Misiones culturales mexicanas: 70 años de historia». En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. n.º 2. También disponible en biblioteca virtual del CREFAL <http://www.crefal.edu.mx/bibliotecadigital/CEDEAL/acervo_digital/coleccion_crefal/rieda/a1993_2/Indice.htm> visitada en julio de 2008.

TRAPNELL, Lucy

2006 «Estudio de caso sobre la experiencia del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP)», en *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior: Experiencias en América Latina*. Caracas: UNESCO/CRESAALC.

2006 Versión adaptada de un capítulo de «De la cutipa a la icara: La experiencia de FORMABIAP 1988-2006», producido junto con Eloy Neira. Lima.

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

2006 *Expedición Pedagógica Nacional: Recorriendo el Cauca pedagógico*. Bogotá: Fundación Ford/Universidad de Cauca.

VALENCIA, Antonio

2005 «¿Y qué diablos es la LOCE?». Diario *La Nación*, Santiago de Chile, 30 de mayo.



EDUCACIÓN Y ACTORES SOCIALES frente a la pobreza en América Latina

“El autor no duda en reconocer los grandes desafíos que supone combatir la pobreza, la exclusión y las radicales desigualdades desde aquellos que las padecen secularmente. Rivero es un lúcido y ponderado crítico de la realidad, vale decir de las concretas posibilidades para el logro de encarar exitosamente situaciones de la complejidad como la de las enunciadas. Pero precisamente por ello, es radicalmente esperanzador y sin espejismos. Todo el libro está tejido en torno a un método comparativo de experiencias en curso y de las lecciones que de ellas podemos recoger”.

“...El texto nos recuerda que los movimientos sociales tienen significación por haber logrado hacer que la educación encuentre su matriz en la comunidad, en los saberes acumulados, en las culturas en las que surgen, es decir, más allá de escuela advenediza y portadora de colonialidad del pensamiento y del poder. Estos movimientos sociales, sea por el territorio, por la tierra, por los derechos de los pueblos, los derechos humanos, se levantan como portadores de una nueva fuerza de interlocución con el Estado no exenta de tensiones y conflictos”

Alejandro Cussiánovich



Campana
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

tarea