

EDUCACIÓN BÁSICA AMPLIADA PARA TODOS PROBLEMAS Y ASUNTOS PENDIENTES

María de Ibarrola¹

La aspiración de que toda la población de los países latinoamericanos logre la educación básica, en particular las nuevas generaciones, fue una constante a lo largo del siglo XX. A principios de la década de los noventa, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, y varias reuniones organizadas por diversos organismos internacionales, financieros y educativos, impulsaron de nueva cuenta esa aspiración, planteando un giro radical: de la noción de otorgar escolaridad primaria a toda la población, se pasó a la noción de “satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” (World Bank, CEPAL-UNESCO, UNESCO, PNUD).

Para 2005, la UNESCO reporta que los países latinoamericanos han hecho un enorme esfuerzo al respecto y alcanzado nuevas tasas de escolaridad primaria, cercanas, en varios países, a los objetivos planteados de incorporar en ese ciclo a toda la población. La tasa de escolaridad en primaria (matrícula total del grupo de edad en ese nivel, expresada precisamente como porcentaje del total del grupo de edad oficial correspondiente a ese nivel) varió de 81.9% en Nicaragua a 99.8% en Argentina a principios del siglo XXI. Los países de la región se aproximan al cumplimiento de los objetivos principales de la educación para todos: educación primaria universal, alfabetización de los adultos, igualdad de género y calidad de la educación, pero solo un país los ha logrado y seis más están muy cercanos de hacerlo. La mayor parte de los países se encuentran en una posición intermedia al respecto (UNESCO, “EFA Global monitoring report 2005”).

La creciente formación de las nuevas generaciones latinoamericanas, producto de ese notable esfuerzo regional, que se traduce en particular en números muy inferiores de población sin acceso a la educación y mayores promedios de

1 Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (DIE-Cinvestav), México.

escolaridad para las generaciones más jóvenes, no deja de enfrentar una serie de problemas que afectan u obstaculizan las ventajas esperadas:

- 1) A pesar de todos los esfuerzos realizados, persisten grupos de población sin acceso a las oportunidades de escolaridad.
- 2) El abandono escolar entre quienes logran iniciar su escolaridad primaria en algún momento sigue afectando a una cifra significativa de niños, que no concluyen el ciclo.
- 3) La calidad de la escolaridad recibida es problemática desde una amplia diversidad de ángulos, desde la insuficiencia y precariedad de los insumos materiales elementales, hasta el bajo rendimiento promedio en las pruebas internacionales de desempeño. Al incluir en este renglón el factor más importante al que todas las investigaciones atribuyen la calidad (los maestros), los análisis de la calidad de la educación básica en la región se enfrentan con el dilema no resuelto de cómo completar la formación profesional de todos sus profesores y, aun así, cómo mejorar la calidad de su docencia.
- 4) La correlación entre las desigualdades socioeconómicas y culturales y los problemas antes enunciados sigue resultando altamente significativa. El incremento de la escolaridad reduce el impacto de las determinantes socioeconómicas sobre el acceso a esa escolaridad. Sin embargo, cualquier desigualdad social, y son precisamente las agudas desigualdades sociales las que caracterizan a la región, encuentra una correlación preferente con las desigualdades escolares que persisten todavía o que se identifican de nueva cuenta, sea en la repetición (reprobación), en el atraso etario, en el rezago escolar, en el rendimiento escolar o en las desiguales posibilidades de acceso a mayores niveles de escolaridad.
- 5) Los conceptos unidos de pertinencia, calidad y equidad se enfrentan a dos referentes diametralmente opuestos: los rezagos en la escolaridad lograda en cuanto a grupos étnicos, locales, regionales, sociales o culturales “minoritarios”, por un lado, y las nuevas demandas y exigencias económicas, sociales y culturales de la globalización, por otro. Sin embargo, estos referentes no dejan de causar tensiones, e incluso contradicciones, respecto de los fines que persiguen las medidas de transformación del sistema escolar que se han recomendado a todos los países: ¿para la sociedad del conocimiento? ¿Para la integración de los grupos rezagados? ¿Para la inserción en el mercado formal de trabajo? ¿Para la superación de los mercados informales? ¿Para el desarrollo equitativo de los diferentes grupos culturales y el respeto a la pluralidad? Sin contar con una respuesta clara a esos interrogantes,

las medidas de transformación se pueden agrupar en las siguientes: a) cambios en el enfoque, organización y selección de los contenidos curriculares, los libros de texto, los materiales educativos y, por añadidura, en lo referente a la formación y actualización de profesores; se procura que las competencias para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, para el ejercicio de una ciudadanía responsable y calificada, para el desempeño de un trabajo que permita integración social y mejores condiciones de vida y para la continuación de estudios superiores sean los referentes del cambio. b) Cambios a fondo en las políticas de gestión de los sistemas escolares –en particular la descentralización de muchas decisiones y una mayor autonomía de los planteles escolares–. c) El diseño de múltiples y nuevas maneras de ofrecer los servicios educativos para grupos que tradicionalmente habían quedado fuera, medidas cuya instrumentación no se ha logrado plenamente y cuya eficacia y calidad todavía no se pueden evaluar. d) Nuevas formas de certificación de los conocimientos básicos de la población, independientemente de la escolaridad lograda. El nuevo protagonismo de muy diversas organizaciones de la sociedad civil y la identificación de la importancia del desarrollo local van estrechamente unidos a estas políticas.

- 6) En todos los países, el concepto de escolaridad básica ha significado un incremento de dos a tres grados en los años de escolaridad que deberán cursarse de manera obligatoria, por lo general incluyendo como parte de la educación básica obligatoria al antiguo ciclo de la secundaria básica, o anterior a la media (grados siete, ocho y nueve). La medida anterior ha generado un nuevo déficit en cuanto a la escolaridad de los adolescentes y jóvenes que lograron terminar el ciclo inicial de primaria, pero no completar el nuevo ciclo básico obligatorio. Por otra parte, los países han hecho esfuerzos muy significativos por incrementar el acceso a la educación preescolar. El problema de la asignación de recursos a los diferentes niveles educativos se incrementa con estas medidas (SITEAL, 2004).
- 7) El incremento del promedio de escolaridad alcanzado por las generaciones más jóvenes no parece haber disminuido los problemas de inserción social y laboral, sino simplemente haber incrementado los umbrales de escolaridad necesarios para lograr esta mejor inserción. Los jóvenes egresados con mayores niveles de escolaridad se incorporan en los espacios disponibles mayormente en nuestras sociedades heterogéneas y desiguales: los mercados informales, los trabajos atípicos, los nuevos espacios de la informalidad moderna generados por la reorganización y descentralización de las empresas; algunos generarán nuevas profesiones autónomas muy calificadas, po-

cos ingresarán a las posiciones más favorecidas de las grandes empresas trasnacionales. Sin embargo, las correlaciones entre quienes alcanzan los mayores niveles de escolaridad y los mejores niveles de ingreso se sostienen. ¿Se premia la calificación formal? ¿O se siguen reproduciendo las desigualdades? Los esfuerzos por certificar conocimientos adquiridos fuera de la escuela apenas se inician y sus efectos sobre la inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo son poco conocidos.

- 8) Esta mayor escolaridad de las nuevas generaciones suponía el crecimiento económico y el decremento de las desigualdades socioeconómicas en los países latinoamericanos, al igual que el mejoramiento en las condiciones de vida, de trabajo y de ingresos de toda la población. Los datos macroestadísticos demuestran exactamente lo contrario, se identifican nuevas formas de desigualdad y algunas desigualdades parecen ser mayores que antes (SITEAL). Por otra parte, los efectos a escala de lo local, lo regional, el mejoramiento relativo derivado del incremento en la escolaridad de los hijos, no han sido suficientemente estudiados, ni han recibido la atención que requieren por parte de la investigación en la región. Se abre la duda acerca de si la disponibilidad social de una población joven con mayor escolaridad relativa que las generaciones precedentes mejora las condiciones de vida y propicia un trabajo “decente” (OIT), aunque ello no se refleje en los indicadores de alcance nacional e internacional, o si lo que prevalece son las condiciones estructurales de desigualdad de la región, conforme a nuevos umbrales y nuevas manifestaciones de desigualdad escolar.
- 9) El concepto de educación básica para todos ha orientado a la identificación y mayor conocimiento de otros procesos educativos adicionales al escolar que propician u obstaculizan la inserción social y laboral, en particular el referente a la formación que obtienen los adolescentes y los jóvenes –e incluso los niños– por el desempeño de actividades laborales en diferentes contextos del heterogéneo mercado de trabajo que caracteriza a la región: la capacitación intencional para el trabajo o la gran cantidad de relaciones didácticas pocas veces registradas y sistematizadas, que sin embargo suceden –en ocasiones con mucha riqueza– en el día con día del desempeño laboral. Genera también algunos interrogantes fundamentales sobre la naturaleza y calidad de la formación recibida por el número cada vez mayor de adolescentes e incluso niños que comparten la escuela con el trabajo; sobre la formación que alcanzan quienes solamente están en el mercado de trabajo, sobre las posibilidades de formación laboral de calidad –o, por el contrario, de reproducción de la precariedad y la descalificación– que abren las

múltiples informalidades de diferentes espacios laborales en la región que, sin embargo, permiten cierto nivel de ocupación y obtención de ingresos a cerca de 40% de la población económicamente activa (PEA). Lo anterior no exige la exclusión de grupos cada vez más numerosos de quienes están fuera de ambos circuitos de formación posible.

En esta sucinta identificación de la problemática actual de una educación básica ampliada para todos, hay algunos temas sobre los que interesa reflexionar. Un rubro importante al respecto es identificar los grupos que son beneficiarios de las acciones de la política general y el objeto de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a atenderlos. Al respecto, sorprende la heterogeneidad, la gran cantidad de grupos y la poca precisión con que los identificamos. Entre ellos se encuentran los que no ingresan a la escuela: indígenas, discapacitados, población de 12 a 14 años, madres adolescentes solteras, etc. Están los que son expulsados del sistema escolar en distintos momentos previos al cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Entre estos es posible distinguir a los que cursaron uno o dos años de estudios, pero también aquellos que no cuentan con la escolaridad obligatoria que señala la ley. Asimismo, en estos grupos se encuentran los que no adquirieron los conocimientos y habilidades a pesar de que obtuvieron un certificado escolar, los que no tuvieron buenos rendimientos en las pruebas nacionales o internacionales o aquellos que tienen la escolaridad completa de algún nivel, pero no encontraron los satisfactores esperados (por ejemplo, los que cursaron la secundaria y no encuentran trabajo o perciben ingresos inferiores a los que se suponía). El panorama se hace más complejo según el enfoque que se adopte para identificarlos, pues entonces muestran una naturaleza cambiante: pueden ser vistos predominantemente desde su juventud, desde el género, la etnia, el lenguaje, la zona geográfica, etc. Pero también son grupos que cambian según las coyunturas y los contextos, por ejemplo, cuando en las economías nacionales se presentan situaciones de emergencias o crisis económicas, aumentan en determinados porcentajes los grupos de desempleados o con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Vistos en conjunto, parece que están por todos lados, en diferentes espacios sociales, en distintos momentos, y que no hay un territorio específico en el que se encuentren. Esta heterogeneidad genera a la vez una diversidad de medidas que buscan atenderlos, tratando de alejarse del sistema escolar tradicional y buscando maneras específicas de atención para adecuarse a sus condiciones y contextos.

Relacionado con lo anterior, se encuentra el segundo aspecto. Por un lado, llaman la atención los cambios en la concepción de los programas. A diferencia de hace unos veinte años, los programas de ahora son focalizados, modulares,

flexibles, directos, articulan recursos y actores de diferentes niveles de gobierno o de diferentes sectores de la sociedad, exigen al beneficiario una corresponsabilidad, son descentralizados, aspiran a una formación integral, y, en el caso de México, tienen una gran exigencia de transparencia. De acuerdo con estas características, los programas resultarán pertinentes para las necesidades locales, responderán a las necesidades de grupos específicos y serán eficientes. No obstante, falta aún por conocer la verdadera magnitud de sus impactos: qué tanto logran sus objetivos, cómo es la calidad de los servicios que ofrecen, su incidencia real en proporcionar la educación a los grupos a que están dirigidos. En algunos casos se cuenta con datos sobre su cobertura, mientras que en otros existe información sobre casos específicos de atención, pero en general se han evaluado poco, lo que constituye una de las carencias de la investigación en el tema. Por otro lado, sorprende la semejanza con que son diseñados y ejecutados los programas en América Latina. Al respecto, conviene preguntarse sobre el papel de los organismos financieros internacionales, que convencen a los gobiernos nacionales, logran consenso y establecen nuevos lineamientos de política, que en la actualidad se refieren al desarrollo local, la flexibilidad de los programas, su impartición de manera modular, la formación de competencias; sin embargo, es necesario indagar si en la planeación y puesta en marcha de los programas se han considerado las diferencias importantes en las historias institucionales de cada uno de los países y si esta homologación de las acciones no constituye un freno para adecuar las medidas a las necesidades locales y de los grupos a que van dirigidas.

El tercer punto se refiere a las características de los programas gubernamentales. Desde la teoría de la política pública, hay aún un enorme campo que es necesario indagar respecto de los programas de atención a estos grupos que no han sido beneficiarios de la acción escolar: cómo se identifica un problema, quién lo identifica, cómo llega a incorporarse en la agenda pública, qué legislación se genera. En general, en América Latina se requiere un decreto o una ley para llevar a cabo estos programas. Así, primero se legisla, después se destina el presupuesto, luego se institucionaliza el programa y se le adjudican reglas, y por último se eligen las acciones que se pondrán en marcha. Pero además, como programas gubernamentales están sujetos a ciertas restricciones o delimitaciones, por ejemplo, la falta de recursos. Como programas de gobierno, tienen la obligación de buscar la eficiencia. Esto va en contra de la dispersión de acciones y de las acciones complejas. No porque sean programas gubernamentales van a contar con todos los recursos o con una serie de beneficios y capacidades para desarrollarse. Es necesario verlos desde las acciones posibles dentro de un con-

junto de estructuras y reglas creados por los antecesores. En este marco es en el que se puede hablar de la creación de un “espacio de precariedad de acción”, en términos de los recursos humanos y presupuesto de que se dispone, en lo que se asemejan a los programas de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, vale la pena reflexionar sobre la variedad en que se presenta la oferta de lo que hemos denominado “educación ampliada”: escolaridad formal, educación no formal, capacitación intencional, aprendizajes situados en los espacios laborales y productivos, educación familiar, así como la manera en que se complementan –o se contrarrestan– estos diferentes procesos educativos que influyen necesariamente en el desarrollo de todos. Al respecto, no son desdeñables las tensiones que se presentan –si no es que una abierta competencia– entre algunas dependencias gubernamentales cuando hay coincidencia en el público al que dirigen sus acciones o cuando existe duplicidad de funciones.

A grandes rasgos, estos son algunos de los asuntos que resultará conveniente analizar, con el fin de que la investigación educativa proporcione un mayor conocimiento sobre la manera en que se desenvuelven y los gobiernos nacionales tomen medidas de política para alcanzar la educación ampliada para todos.

Bibliografía

- Cervini, Rubén; Emilio Tenti Fanfani (2004) *Notas sobre la masificación de la escolarización en seis países de América Latina*. (Foro de Debate, 1) Organizado por SITEAL; IPE; OEI. http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/debatesV1/uti/download_attach.asp?TipoDownload=ARTICULO&DebateID=23&ArticuloID=15
- De Ibarrola, María (1998) *Desafíos clave a la educación en América Latina*. Ponencia presentada en la Conferencia Educational Reforms and Hemispheric Cooperation in the Americas, Toronto, Canadá, Canadian Foundation for the Americas, 1998.
- . (2004) Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social. Buenos Aires: IPE; RedEtis; IDES. (Tendencias y debates 1)
- . (2004) *Tendencias en educación y equidad en América Latina*. Comentario crítico a los artículos de Cervini, Tenti Fanfani y Schwartzmann. (Foro de Debate 1) Organizado por SITEAL; IPE; OEI dedicado al análisis de la equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/debatesV1/uti/download_attach.asp?TipoDownload=ARTICULO&DebateID=23&ArticuloID=19
- Jacinto, Claudia (Coord.) (2004) *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía; Ministerio de Educación; Ministerio del Trabajo; RedEtis.
- Muñoz García, Humberto; Bracho, Teresa; de Ibarrola, María; Rodríguez, Roberto; Gómez; Schmelkes, Sylvia (1998) Educación y desigualdad social. Debate. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. v.3, n. 6, jul.-dic.

- OECD (2004) *Learning for Tomorrow's World. First results from PISA* (Programme for International Student Assessment). París, 2003. http://pisaweb.acer.edu.au/oecd_2003/oecd_pisa_data.html
- PNUD; UNESCO; Banco Mundial; UNICEF (1990) *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Una visión para el decenio de 1990*. Documento de referencia. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 5-9 de marzo.
- Reimers, Fernando (2002) Unequal schools, Unequal chances. The Challenges to equal opportunity in the Americas. *Hispanic American Historical Review*. v. 82, n. 2. p. 349-350.
- Rivero, José (1999) *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. Lima: Tareas.
- Schwartzmann, Simón (2004) *Acceso y retraso en la educación en América Latina*. (Foro de Debate 1) Organizado por el SITEAL; IIPE; OEI. http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/debatesV1/uti/download_attach.asp?TipoDownload=ARTICULO&DebateID=23&ArticuloID=13
- Sistemas de información de tendencias en América Latina (2003) Del trabajo a la escuela: equidad y exclusión entre los adolescentes de cuatro países de América Latina. *Boletín SITEAL*. n. 1. http://www.siteal.iipe-oei.org/boletin/pdf/SITEAL_Boletin-01.pdf
- Tokman, Víctor (2004) De la informalidad a la modernidad. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación en la economía informal*. Montevideo, Cinterfor. n. 155. p. 9- 31.
- UNESCO; IDRC (1993) *Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*. Santiago de Chile.
- UNESCO (2005) *EFA Global monitoring report 2005*. http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=35939&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- World Bank (1995) *Priorities and strategies for education. A World Bank review*. Washington : World Bank.
- . (2005). *Expanding opportunities and building competencies for young people. A new agenda for secondary education*. Washington: The World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION0,contentMDK:20543206~menuPK:738179~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>