

El derecho a la educación: análisis desde una perspectiva de internacionalización de la escolarización

FELICITAS ACOSTA¹

RESUMEN

El presente artículo analiza la cuestión del derecho a la educación desde una perspectiva de la internacionalización de la escolarización. Para complejizar este tópico, se propone reconstruir el proceso histórico que llevó a equiparar educación y escolarización, y así comprender cuáles de los problemas de la educación resuelve la escolarización y cuáles no. A su vez, se examina la situación latinoamericana respecto de la extensión de la escolarización, sus alcances y sus límites y los efectos de pensar el derecho a la educación solo desde una perspectiva del derecho a la escolarización.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la educación - Escolarización - Internacionalización - América Latina.

The Right to Education: analysis from the perspective of internationalization of schooling

ABSTRACT

This article revolves around the topic of the Right to Education from a perspective of internationalization of schooling. To make the argument

¹ Investigadora docente UNGS; Profesora UNLP/UNSAM. E-mail: acostafelicitas@gmail.com.

more complex, the article proposes to analyze the historical process by which schooling became an analogue for education and thus provide a better understanding of the problems that can be solved by schooling and those that cannot. The Latin American situation regarding the extension of schooling is provided as an example of the scope and limits of dealing with the Right to Education from the perspective of the Right to Schooling.

KEYWORDS

Right to Education - Schooling - Internationalization - Latin America.

I. PRESENTACIÓN

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

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

La figura de un Estado educador está ligada al proceso de configuración de los sistemas educativos en tanto tecnología para la expansión de la escolarización. Podría decirse que la expansión de los sistemas educativos a nivel global se transformó en el concepto racional predominante

de la escolarización: este actuó como mito pero también como guion dando legitimidad a las instituciones y a los Estados que se ordenasen bajo ese concepto. El ordenamiento abarcó y abarca la dimensión sistémica y la institucional y el conjunto de actores y agentes involucrados en el desarrollo del guion.

En función de esta idea de “equiparación” entre educación y escolarización y desde una perspectiva de internacionalización de la escolarización, el trabajo que se presenta se estructura en dos partes.

En la primera, se intenta despejar la noción de escolarización de la de educación: volver sobre el proceso histórico que condujo a esta equiparación sirve para comprender cuáles de los problemas de la educación resuelve la escolarización y cuáles no. En este sentido, y para volver a la cuestión del derecho a la educación, la pregunta es: ¿qué supone plantear el derecho a la educación en términos de un derecho a la escolarización?

La segunda parte considera la situación de la región latinoamericana respecto de la extensión de la escolarización, sus alcances y sus límites en términos de la debilidad de las reformas educativas al no contemplar los efectos de la escolarización sobre una efectiva promoción del derecho a la educación.

II. LA PERSPECTIVA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN

Desde hace cierto tiempo me toca trabajar en el seno del complejo, dinámico y contradictorio conjunto de redes y organismos nacionales e internacionales a cargo del gobierno de la educación. Algunas cuestiones que de tanto en tanto se observan en ciertos vericuetos de esas redes no dejan de sorprenderme. Entre ellas quisiera mencionar tres. La primera es la visión inmediateista o coyunturalista –diremos por ahora– del desafío contemporáneo de una educación de calidad para todos. La segunda es el desdén por la historia como herramienta para la creación de palancas de cambio hacia el futuro. La tercera es la escasa conciencia y reflexión que existen acerca de los procesos de construcción de mecanismos (no de estructuras institucionales) de gobierno internacional de la educación, su división creciente en redes diferenciadas y cada vez

menos interdependientes, en un mundo que se precia de ser cada vez más interdependiente (Braslavsky, 2005:269).

Avanzar en la discusión sobre el derecho a la educación y su relación con la escolarización supone transformar a esta en objeto de análisis. Para ello, la cita anterior ofrece algunas pistas de las dimensiones a considerar:

- La dimensión sistémica, para comprender la dinámica desde la que se estructuran las prácticas escolares: los procesos de sistematización y segmentación educativa propios de la configuración de los sistemas educativos (Viñao, 2002; Acosta, 2011 y 2014).
- La dimensión ligada a los procesos de internacionalización de la educación, esto es, la relación entre tendencias de internacionalización y prácticas de localización en la expansión de la escolarización. La relación entre lo internacional y lo nacional remite al problema del contexto, es decir, tratar de comprender la confluencia de prácticas y objetos que entran en contacto en procesos de constante mutación (veáse Sobe y Kowalczyk, 2012).

La construcción de un marco que permita analizar la escolarización se apoya en algunos supuestos. Se parte de la tesis del proceso de *internacionalización* de ideas y modelos en la configuración de los sistemas educativos en general. El concepto de internacionalización, tal como lo desarrolla Schriewer (2002; 2010), refiere al proceso de migración, de difusión y de recepción transnacional de discursos y prácticas educativas, proceso constituido históricamente en una variedad de lógicas de apropiación determinadas por estructuras culturales profundas (Caruso y Tenorth, 2011). Supone, al mismo tiempo, la difusión global de guiones educativos estandarizados transnacionalmente y la persistencia de varias redes de interrelación sociocultural (Schriewer, 2010).

Respecto de la configuración de los sistemas educativos y la escuela secundaria, se toman como puntos de partida los siguientes procesos de internacionalización:

- El triunfo de una cultura de la escolarización a fines del siglo XIX bajo las variables de la estatalización, la simultaneidad, la gradualidad, la constitución de nuevos oficios (docentes y alumnos).

- La articulación de instituciones educativas bajo procesos de sistematización y segmentación como matriz de configuración de los sistemas educativos (Müller, Simon y Ringer, 1992).
- La configuración de la escuela secundaria como institución con rol diferencial en el proceso de segmentación educativa a partir de dos elementos: su propio modelo institucional y su expansión a partir de modelos institucionales con funciones de instituciones determinantes (Steedman, 1992).

En función de este marco, se desarrolla en las páginas siguientes una discusión sobre el carácter del derecho a la educación. La discusión se estructura en dos partes: la equiparación de la escolarización a la educación como proceso histórico; la extensión del derecho a la escolarización (bajo la forma del derecho a la educación) y sus alcances y límites para América Latina.

III. ¿ES LA ESCOLARIZACIÓN LA EDUCACIÓN? EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN TANTO DERECHO A LA ESCOLARIZACIÓN

Tal como se señalará en el planteo del problema, desde el siglo XIX, la educación ocupa un lugar central en la agenda de los Estados y, a lo largo del siglo XX, los discursos educativos internacionales confluyeron en la instalación del derecho a la educación y en la extensión de la escolarización como una forma de acceder a ese derecho.

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

De acuerdo con lo anterior, pareciera que los sistemas educativos son la resultante de la acción del Estado; pero es bien sabido que se trata de una estructura de configuración compleja, en la que diversos agentes y actores intervienen e interactúan en distintos planos (desde la

enunciación de principios educativos de alcance mundial hasta la toma de decisiones en la cotidianeidad escolar).

Este fenómeno puede analizarse desde dos perspectivas. Desde una perspectiva jurídico-política, la configuración de un Estado educador y la expansión de la escolarización puede rastrearse en la Revolución Francesa. Como bien señala Clérico (2010), recién con la Revolución Francesa de 1789 y luego de la conformación del Estado liberal clásico desde fines del siglo XVIII le fueron reconocidos al individuo derechos privados y públicos y surgió así el Estado de Derecho como un Estado de los ciudadanos. Sin embargo, fue con la conformación de las instituciones del *Estado de Bienestar* que se favoreció el reconocimiento del derecho de todos los hombres y mujeres a una educación universal y gratuita, con rangos de obligatoriedad definidos por cada Estado y con niveles progresivos de obtención de mayores niveles educativos. De esta forma, la educación pasó a ser parte de los derechos humanos fundamentales, de contenido prestacional, que exige la intervención positiva del Estado para garantizar su goce a todos los individuos que habitan un país determinado.²

Desde una perspectiva de expansión de la escolarización, comprender el proceso de equiparación entre educación y escolarización supone analizar tres pasajes: el pasaje del discurso de la educación al de la escolarización hacia fines del siglo XVIII, el pasaje de una escuela de arreglos institucionales “básicos” a la escuela elemental obligatoria durante el siglo XIX y el pasaje de un sistema de escuelas a los sistemas educativos hacia mediados del siglo XX (Acosta, 2014). El análisis de los tres pasajes evidencia la creciente intervención del Estado en la regulación de las prácticas educativas.

La emergencia de un Estado educador refiere al pasaje del discurso de la educación al de la escolarización. En efecto, la última parte del siglo XVIII reflejó una creciente educacionalización de los problemas sociales

² Todo *derecho humano* implica un conjunto de prestaciones positivas o prestaciones negativas que el Estado debe cumplir. Si el Estado no cumple con sus obligaciones, deben establecerse los mecanismos de protección para exigir el cumplimiento de estas obligaciones debidas. Ello constituye el *principio de exigibilidad* que da lugar a medios de protección que permiten al titular del derecho reclamar ante el incumplimiento de la obligación estatal (Clérico, 2010).

emergentes, muchos de ellos ligados a la consolidación del Estado liberal y al capitalismo como modo de producción (Tröhler, 2013; Tröhler, Popkewitz y Labaree, 2011). Es en ese momento cuando se produjo un vuelco contundente por parte de los Estados hacia la regulación de las prácticas educativas.

¿De dónde provino este vuelco? Al introducir la idea de contrato social, la Ilustración ubicó al Estado en un rol educador: debía hacer conocer a los ciudadanos sus derechos y deberes para asegurar el pasaje del estado de naturaleza a la sociedad civil. Fue el Estado quien definió al hombre en su educabilidad; el hombre necesita de su acción para desprenderse de gobiernos (y sometimientos) injustos y guiarse por el respeto de sus derechos (que deviene de un principio de razón).

“Todos los hombres nacen libres e iguales” fue la premisa de una cadena de razonamientos que concluyó en la creación de la figura del ciudadano en tanto logro de la autonomía plena (el individuo sin sujeciones). En ese mismo acto, la educación se definió como el camino hacia esa autonomía: el uso de la razón libre para la elección de los fines buenos en términos de Kant. Y allí debía intervenir el Estado, no necesariamente por la provisión de la oferta educativa sino básicamente para asegurar esa ciudadanía (entendida como autonomía/sin sujeciones).

Los ilustrados ofrecieron un nuevo objeto de intervención (el hombre como futuro ciudadano), un nuevo actor educativo (el Estado en tanto garante de los derechos del individuo y, por lo tanto, responsable de hacer conocer a todos sus derechos y obligaciones como ciudadanos) y un nuevo fin para la educación (el hombre, el cual se hace hombre a través de la educación, por tanto no requiere de prácticas religiosas para desarrollar la moral sino del desarrollo de la razón: el entendimiento).

Sin embargo, la Ilustración puso en el centro de la educación a los actores, Estado y población en tanto ciudadanos, pero no construyó un discurso estrictamente escolar: algunos de sus pensadores sostuvieron la necesidad de que la escuela se hiciese cargo de la educación, por ejemplo Kant, y otros no, por ejemplo Rousseau y Locke.³

³ Las diferencias entre estos tres pensadores respecto de la escolarización son elocuentes. Kant (1803) consideró que la educación pública –por oposición a la privada doméstica– resultaba más beneficiosa: “¿Pero en qué puede aventajar la educación privada a la pública o esta a aquella? Parece ser más ventajosa, en general, la educación pública

Los revolucionarios de la Francia de 1789 tomaron estos elementos y los plasmaron en los primeros planes educativos en los que el Estado nacional era responsable de la escolarización. De esta manera, durante el siglo XIX se produjo un giro, y el discurso acerca de la educación se transformó en un discurso acerca de la necesidad de que hubiese escuelas, es decir, la necesidad de escolarizar. La pregunta es por qué se pensó que esta nueva forma de regulación se resolvía a través de la creación y extensión de sistemas escolares (Tröhler, Popkewitz y Labaree, 2011).

Tanto la Revolución Francesa como la Revolución Industrial transformaron el problema del uso de las prácticas educativas para asegurar

que la privada, no solo desde el punto de vista de la habilidad, sino también por lo que se refiere al carácter del ciudadano. Es muy frecuente que la educación doméstica no solamente no corrija las faltas de la familia, sino que las aumente (...) ¿Cuánto debe durar la educación? Hasta la época en que la misma Naturaleza ha decidido que el hombre se conduzca por sí mismo, cuando se desarrolla en él el instinto sexual; cuando él mismo pueda llegar a ser padre y debe educar; aproximadamente hasta los dieciséis años. Pasado este tiempo, se puede emplear aún los recursos de la cultura y aplicar una disciplina disimulada, pero no una educación regular" (pp. 32-42).

John Locke (1631-1704; padre del empirismo y liberalismo moderno) consideró en sus *Pensamientos sobre la educación* (1693/1986) que en los colegios los hijos de los caballeros –la *gentry* o nueva clase dirigente para la que escribía– solo podían aprender malos hábitos: "En cuanto al atrevimiento y a la seguridad que los niños pueden adquirir en el colegio, en la sociedad de sus camaradas, se mezcla ordinariamente con tanta grosería y tanta presunción, que con frecuencia se ven obligados a olvidar cosas poco convenientes y malsanas [...] hábitos de petulancia, de malicia y de violencia que se aprenden del colegio, se convence uno de que los efectos de la educación privada [doméstica] valen infinitamente más que las cualidades de este género..." (p. 98).

Por su parte, Jean Jacques Rousseau (1712-1778; ilustrado en disidencia), en su libro *Emilio o de la educación*, no solo descreo de las instituciones educativas: "No contemplo instituciones públicas, esos risibles establecimientos que llaman colegios" (p. 4), descreo de la posibilidad de la educación del niño si no es en la naturaleza: "En esclavitud nace, vive y muere el hombre civil; cuando nace, le cosen en una envoltura; cuando muere, le clavan dentro de un ataúd; y mientras tiene figura humana, le encadenan nuestras instituciones" (p. 6). El hecho de que Rousseau haya sido más valorado en la pedagogía por esta obra que, por ejemplo, sus comentarios sobre la necesidad de crear sistemas nacionales de educación, expuesta en las *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* (1762/1997), podría dar cuenta de esta tensión entre educación y escolarización en el siglo ilustrado. Sobre este punto paradójico en la obra de Rousseau véase SOËTARD, Michel, "Jean-Jacques Rousseau", en *Perspectivas*, vol. XXIV, nros. 3-4, 1994.

la regulación moral en un problema de regulación social. La clave de esta transformación fue la escala del problema: suponía un alcance universal pero, además, lo suponía en los nuevos tiempos de la revolución y la industrialización, es decir, en forma simultánea y homogénea. Había múltiples prácticas educativas pero se priorizó aquella que ya tenía experiencia en la ampliación de escala (los antecedentes se encuentran en Martín Lutero y en la legislación educativa del siglo XVII en Alemania y otros Estados reformistas)⁴ y en la organización simultánea (los antecedentes se encuentran en la propuesta teórica de Juan Amós Comenio en su *Didáctica Magna* y en las escuelas creadas por los Hermanos de las Escuelas Cristianas en Francia durante la segunda mitad del siglo XVII)⁵.

Dicho vuelco se manifestó en un segundo pasaje: de la escuela de arreglos institucionales “básicos” a la escuela elemental obligatoria. A comienzos del siglo XIX existía un consenso sobre la potencia de las escuelas para distribuir saberes en forma masiva pero era necesario transformar esas instituciones existentes en tecnologías educadoras de carácter universal, simultáneo y homogéneo. El Estado intervino en este proceso a través de regulaciones que permitiesen la distribución de un conjunto

⁴ En efecto, es posible encontrar en el reformista Martín Lutero uno de los primeros discursos referidos a la necesidad de extender las escuelas a campesinos y campesinas e involucrar a los príncipes en dicha tarea. Esta invitación se tradujo en los primeros planes educativos sistemáticos en Europa. Sobre este punto puede verse LUTERO, Martín, “A los magistrados de todas las ciudades alemanas, para que construyan y mantengan escuelas cristianas (1523)”, en EGIDO, Teófanos (ed.), *Lutero obras*, Salamanca, Ediciones Sígueme, 2006.

⁵ Juan Amós Comenio es considerado el padre de la Pedagogía moderna. Pastor protestante de la comunidad Los Hermanos de Moravia, durante el siglo XVII fue invitado por filántropos y monarcas para desarrollar sus ideas centradas en la escuela de la Pansofía, ideal referido a la posibilidad de dar todo el conocimiento a todos los hombres. La forma práctica de dicho ideal giró en torno a la simultaneidad en la enseñanza: enseñar a todos lo mismo al mismo tiempo. Véase, COMENIO, Juan Amós, *Didáctica Magna*, Madrid, Akal, 1632/1986.

Los Hermanos de las Escuelas Cristianas fueron una comunidad religiosa fundada por Juan Bautista de La Salle (1651-1719) en Francia. La Salle creó una red de escuelas gratuitas destinadas a los niños pobres; se instalaron en las principales ciudades de Francia y compitieron con las escuelas de caridad. La Salle adoptó el modelo de la simultaneidad en la enseñanza y lo combinó con estrategias de control de los cuerpos y las voces en el salón de clases. Véase LA SALLE, Juan Bautista, *Guía de las escuelas dividida en tres partes*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1720/2012.

de saberes necesarios tanto para desenvolverse en el nuevo orden como para asegurar la regulación del todo social frente a los procesos revolucionarios.

Así, el triunfo de la escuela moderna como forma educativa hegemónica requirió de la fuerza de imposición del Estado a través de las leyes de obligatoriedad y la cesión de los hijos a la escuela a cambio de saberes que sirven para cumplir ciertas funciones sociales. El Estado se transformó entonces, en el caso de la educación, en una figura omníbarcante con una institución que aspiraría a cumplir el mismo rol.

Respecto de cómo se dio este proceso en Occidente y el lugar que ocupó el Estado, Green (1994) destaca las diferencias en los tiempos y las formas en que cada país adoptó un modelo de escolarización de amplia difusión en Occidente. Sobre la base de un modelo global en las naciones de Occidente, caracterizado por un sistema público financiado por el Estado con una burocracia administrativa para regular las escuelas y crecientes grados de estructuración de las instituciones educativas y sus agentes, distingue tres situaciones diferentes:

- Los Estados germanos, Francia, Holanda y Suiza, que establecieron las formas básicas de los sistemas educativos modernos hacia 1830.
- El caso de los Estados del norte de Estados Unidos, de origen descentralizado, que lo hicieron entre 1830 y los años de la Guerra Civil.
- Gran Bretaña, el sur de Europa y los Estados del sur americano, quienes lo hicieron hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Más allá de la divergencia cronológica, interesa destacar que la tesis de la generalización del fenómeno se sostiene sobre el lugar que se le asigna al Estado como figura clave del proceso de sistematización o lo que se podría denominar sistematización estatal.

Un tercer pasaje se produjo entre fines de siglo XIX y principios de siglo XX, de un sistema de escuelas a un sistema educativo. En realidad, desde la perspectiva de intervención del Estado, se advierte que, ya pasada la mitad del siglo XIX, los Estados comenzaron lentamente a regular, por distintas vías, la oferta de la enseñanza posprimaria o elemental.

Consecuentemente, en la medida en que el Estado comenzó a interrelacionar las diversas formas o instituciones escolares y definir sus funciones, se comenzó a organizar el sistema educativo. Aquí resulta importante introducir el concepto de sistematización aplicado a la educación. Con este se hace referencia al proceso desarrollado a partir de los últimos años del siglo XIX y principios del XX, por el cual lo que era un grupo variado de escuelas vagamente definidas se fue transformando gradualmente en un sistema muy estructurado de instituciones educativas, delimitadas con precisión y funcionalmente interrelacionadas.

Se establecieron los límites entre los diferentes tipos de instituciones educativas, se especificaron los contenidos oficiales del currículo prescripto así como las cualificaciones de los egresados. Se articularon las relaciones funcionales entre las distintas partes de lo que aparecía como un sistema escolar.

Los procesos de sistematización y segmentación, bien definidos en la obra de Müller, Simon y Ringer (1992), expresaron las distintas formas de articulación entre un sistema escolar en expansión y un reordenamiento social emergente (que incluía de manera creciente la demanda por más educación). Este pasaje, en realidad, se completó a mediados del siglo XX cuando se produjo la expansión de la escuela secundaria, que comenzó como demanda social y fue luego asumida por el Estado, y terminó de cobrar forma la estructura articulada en niveles educativos (Viñao, 2002).

Siguiendo esta línea de argumentación, en realidad este pasaje supone un cambio de escenario y dos momentos. El cambio de escenario refiere a la emergencia de los Estados de Bienestar, donde el Estado educador adquiere su máximo potencial, ya que en función de la extensión de los derechos sociales (la educación entre ellos) y la demanda por la calificación de los recursos humanos por el proceso reindustrializador, el Estado asumió la extensión de la escuela secundaria (que hasta 1940 abarcaba no más del 10% del grupo de edad en los países más avanzados).

Los dos momentos se vinculan entonces con la configuración final de los sistemas, ahora con la progresiva expansión de la enseñanza secundaria y las reformas que comienzan ya hacia los años 60 para afrontar el nuevo cambio de escala (el que no es solamente un problema de

creación de nueva oferta institucional sino de modificación de las instituciones determinantes y sus modelos institucionales para poder sostener el ingreso de nuevos públicos a la enseñanza secundaria).

Lo que muestran estos pasajes es que, en realidad, no solo la escolarización se equipara a la educación sino que son los ciclos de expansión de la escolarización los que parecieran marcar la definición del alcance del derecho a la educación.

En síntesis, en este primer apartado se desarrolló el proceso histórico por el que la escolarización se transformó en la alternativa para resolver el problema de distribución de nuevos saberes. Las características del escenario, particularmente el cambio de escala, llevaron a la necesidad de constituir una escuela universal, simultánea y homogénea, y sobre esa base se configuraron los sistemas educativos a través de los procesos de sistematización y segmentación.

Los efectos, en términos de extensión de la escolarización, son conocidos por todos: una auténtica revolución cultural que incorporó de manera progresiva a la población a un nuevo sistema de configuración de la subjetividad y de regulación social. Los alcances están implícitos en la magnitud del cambio; los límites en las propias características de los sistemas educativos: una experiencia escolar en la tensión entre simultaneidad y homogeneización; una trayectoria escolar en la tensión entre la formación propedéutica (sistematización) y la diversificación interinstitucional en relación con el origen social (segmentación).

IV. LA EXTENSIÓN DEL DERECHO A LA ESCOLARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ALCANCES Y LÍMITES

Sabido es que los sistemas educativos latinoamericanos tuvieron y tienen otro "ritmo" en relación con estructuras similares de los países centrales. Muchas de esas diferencias se originan, evidentemente, en la forma en que la región se incorporó al proyecto de emancipación de la Ilustración y a la consolidación del Estado moderno.

Como señala Ossenbach (1997), después de la emancipación de la metrópoli, la educación pública (por oposición al ámbito privado doméstico) se mantuvo en el nivel municipal. Finalizadas las guerras posindependencia, la construcción de los Estados centrales fue un proceso

largo y laborioso que comenzó a cobrar forma en el último tercio del siglo XIX. En consonancia con lo que ocurrió en Europa, durante ese período los Estados centrales comenzaron a hacerse cargo de la educación primaria a través de la noción de educación común, en cuyo marco el Estado se definió como Estado docente.

La configuración de los sistemas educativos en América Latina tuvo características comunes con el proceso seguido por los países de configuración educativa temprana. Puiggrós (1994) sintetiza las principales características de las articulaciones entre el sistema educativo moderno y las sociedades latinoamericanas:

- Implantación del modelo francés de un sistema escolarizado centralizado estatal durante la segunda mitad del siglo XIX.
- Producción de combinaciones diversas en el encuentro del sistema escolarizado centralizado y los elementos culturales, políticos y pedagógicos de las comunidades locales.
- Formación de ciudadanos en un molde único (homogeneización) con despliegue desigual: no se llegó a cumplir con la meta de la educación moderna respecto de la homogeneización de las sociedades por medio de la instrucción pública.
- Combinación de cinco grupos de países de acuerdo con el contexto histórico de desarrollo de los sistemas educativos:
 - Argentina, Uruguay, Chile (este último en menor medida): población indígena escasa hacia el siglo XIX con inmigración europea importante, donde la escolarización alcanzó una amplia cobertura poblacional y las diferencias socioeconómicas primaban sobre las culturales.
 - Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú: población indígena numerosa, donde la escolarización dejó fuera a la masa campesina y minera por la debilidad del Estado, monolingüe, que no logró instalar una unidad cultural nacional.
 - México y Costa Rica: desarrollo temprano de un sistema educativo que creció al ritmo de la hegemonía estatal, con incorporación de formas educativas culturales y subordinación o eliminación de las culturas populares.

- Brasil: configuración tardía del sistema educativo (hacia 1930) con dificultades para lograr la cobertura hasta los años 90 del siglo XX, con una matriz cultural diversa.
- Cuba y Nicaragua sandinista: transformación educativa que integró a todos los sectores al sistema educativo moderno, con centralización de la educación y la cultura (con formación de alta calidad y características autoritarias del modelo educativo moderno). En el caso de Nicaragua, este proceso quedó inconcluso.

Frente a la homogeneización que dio lugar a la integración nacional como matriz distintiva de los sistemas educativos modernos, es posible resaltar dos rasgos que diferencian a América Latina de la región europea en lo que respecta a la configuración: el escaso vínculo con el desarrollo económico, por lo menos hasta los años 50, y una notable disparidad en la consolidación y expansión de los sistemas educativos dentro de la región latinoamericana.

El primero de estos rasgos tendió a modificarse a partir de las políticas desarrollistas de los años 50; esto permitió la consolidación de los sistemas educativos en algunos países y su notable expansión en otros (en forma paralela a la masificación de los sistemas educativos en los países centrales). La segunda característica se mantuvo como marca distintiva de la región, puesto que persistieron por mucho tiempo grupos poblacionales sin acceso o con acceso notablemente diferenciado a la oferta escolar.

Las diferencias regionales también estuvieron marcadas por configuraciones educativas combinadas durante la masificación de los sistemas educativos. En efecto, países del Cono Sur de modernización temprana tuvieron una relativamente rápida organización y expansión del nivel primario así como un desarrollo muy temprano del nivel secundario, caracterizado por una alta expansión en volumen y un notorio sesgo preuniversitario.

Con resultados dispares de las políticas y efectos de segmentación educativa por su orientación neoliberal, hacia el año 2000 la región se tornó más homogénea respecto a la universalización de la educación elemental. Así, los desafíos de la masificación de la escuela secundaria se ubicaron en el centro de la discusión educativa y en el avance en la inversión en educación.

**Cuadro 1. Porcentaje del PBI invertido en educación
por países de América Latina (2003-2013)**

País	Año	%	Año	%	Evolución
Argentina	2005	3,5	2012	5,1	+ 1,6
Bolivia	2003	6,4	2012	6,4	Sin modificación
Brasil	2005	4,5	2012	6,3	+ 1,8
Chile	2005	3,2	2012	4,6	+ 1,4
Colombia	2005	4,0	2013	4,9	+ 0,9
Ecuador	2001	0,98	2012	4,2	+ 3,22
Paraguay	2004	3,4	2012	5,0	+ 1,6
Perú	2005	2,9	2013	3,3	+ 0,4
Uruguay	2005	2,7	2011	4,4	+ 1,7
Venezuela	2006	3,7	s/d	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y SIPI.

De acuerdo con los datos de Unesco (2012), se observa que la tasa bruta de escolarización aumentó en el transcurso de tres décadas: mientras que en 1985 era del 50,2%, en 1997 llegaba al 62,2%, para alcanzar el 72,2% en 2010. En la actualidad, para SITEAL⁶ (2010) habría 5 grupos de países en relación con el estado de situación de la masificación de los sistemas educativos en la región:

- Países con alto egreso en primaria y secundaria: Argentina, Chile, Perú y Cuba. En este grupo de países, el problema se encuentra en la retención en el último tramo de la secundaria.
- Países con alto egreso en primaria y egreso medio en secundaria: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá. El problema en estos países es el acceso tardío a la educación secundaria con baja terminalidad.

⁶ SITEAL es la sigla de *Sistemas de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, un programa que desarrollan en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires (IPE-Unesco, Sede Regional Buenos Aires) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) [en línea] <<http://www.siteal.iipe-oei.org/>>.

- Países con alto egreso en primaria y bajo egreso en secundaria: Paraguay y Uruguay. En este grupo de países, el problema es el rezago en la primaria y el abandono incluso antes de acceder a la secundaria.
- Países con egreso medio en primaria y en secundaria: República Dominicana y El Salvador. El problema en estos países es el rezago escolar en general.
- Países con egreso medio en primaria y bajo egreso en secundaria: Honduras, Guatemala y Nicaragua. El problema en estos países es la falta de universalización de la primaria y el acceso y terminalidad de la secundaria (solo un cuarto de la población de entre 20 y 22 años termina la secundaria).

La heterogeneidad regional también se expresa en otros indicadores educativos. Por un lado, la cantidad de niños escolarizados varía entre el 72% y el 97% (SITEAL, 2010). Por otro lado, la asistencia a la educación secundaria fluctúa enormemente dentro de los países según el nivel socioeconómico. Esta va desde un 93,6% entre los más ricos hasta un 78,9% entre los más pobres, en promedio para la región. Los países que cuentan con una brecha menor son Venezuela, República Dominicana, Chile y Colombia (siendo la brecha de alrededor del 5%) mientras que Guatemala y Honduras se ubican en el extremo opuesto (más de 30 puntos porcentuales) (Unesco, 2012).

Cuadro 2. Tasa neta de escolarización secundaria en países de América Latina. Evolución 2005-2013

País	Año	Tasa	Evolución
Argentina	2005/2013	82,06/85,00	+ 2,94
Bolivia	2005/2011	69,77/73,98	+ 4,21
Brasil	2004/2011	74,98/76,60	+ 1,62
Ecuador	2006/2011	66,35/79,17	+ 12,82
Paraguay	2006/2013	59,18/72,35	+ 13,17
Perú	2005/2012	67,68/79,78	+ 12,1
Uruguay	2005/2013	75,54/77,37	+ 1,83

País	Año	Tasa	Evolución
Venezuela	2005/2011	70,05/76,03	+ 5,98

Fuente: Elaboración propia en base a SITEAL, *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades*. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. SITEAL-IIPE/UNESCO-OEI, 2010.

Finalmente, y en coherencia con lo señalado respecto a la limitada capacidad de cambio de la estructura que dio origen al nivel medio, la cobertura relativamente alta no parece haber alterado los procesos de selección interna que se encuentran en su matriz fundacional: a partir de los 13 años de edad comienza a observarse claramente el incremento sostenido de la proporción de adolescentes que abandona la escuela. Generalmente, quienes abandonan a esta edad lo hacen antes de terminar sus estudios primarios o al culminarlos tardíamente. A partir de aquí comienza un proceso de deserción y alteración de la trayectoria educativa hasta un punto tal que, entre los 17 y 18 años (edad de finalización teórica del nivel secundario en la mayoría de los países de América Latina), cerca de la mitad de los jóvenes ya no acuden a la escuela. *Circa 2006*, solo el 48,5% de los jóvenes de 20 años había culminado el nivel medio (SITEAL, 2010), con situaciones críticas donde los porcentajes descienden hasta el 19,8% (Honduras) o al 26,4% (Nicaragua).

Otro indicador de relevancia es la tasa de repitencia de los estudiantes, ya que permite ver la alteración de la trayectoria escolar de los jóvenes. Esta no ha disminuido en la década pasada si se toma el promedio regional del 5,9%. A la persistencia de los índices de reprobación, se suma un elevado y sostenido nivel de abandono en la educación secundaria. En los 18 países que cuentan con datos comparables, el promedio de la tasa de abandono en este ciclo de enseñanza apenas disminuyó desde un 17,8% en 2000 hasta un 15,5% en 2010. En otras palabras, cada año, alrededor de 1 de cada 6 alumnos abandonó la educación secundaria en América Latina y el Caribe (Bolivia marca una excepción con una disminución drástica del 41% al 12% durante la década pasada).

Cuadro 3. Porcentaje de alumnos con años de retraso escolar en la secundaria (12 a 14 años) por países de América Latina (2004-2013)

País	Año	%	Año	%	Evolución
Argentina	2005	13,99	2013	12,80	- 1,19
Bolivia	2005	26,70	2011	24,38	- 2,32
Brasil	2004	11,54	2011	4,99	- 6,55
Chile	2006	14,98	2011	13,06	- 1,92
Colombia	2005	31,36	2010	25,67	- 5,69
Ecuador	2006	18,17	2011	11,31	- 6,86
Paraguay	2006	29,98	2013	23,23	- 6,75
Perú	2007	18,37	2012	24,31	+ 5,94
Uruguay	2005	16,09	2013	13,59	- 2,50
Venezuela	2005	26,74	2011	12,99	- 13,75

Fuente: Elaboración propia en base a SITEAL, *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades*. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. SITEAL-IIPE/UNESCO-OEI, 2010.

Cuadro 4. Porcentaje de alumnos con años de retraso escolar en la secundaria (de 15 a 17 años) por países de América Latina

País	Año	%	Año	%
Argentina	2005	21,63	2013	30,09
Bolivia	2005	21,52	2011	22,71
Brasil	2004	21,70	2011	13,37
Chile	2006	9,54	2011	7,95
Colombia	2005	47,71	2010	37,80
Ecuador	2006	26,50	2011	16,60
Paraguay	2006	9,35	2013	21,12
Perú	2007	26,76	2012	24,31
Uruguay	2005	24,50	2013	27,46
Venezuela	2005	38,51	2011	22,35

Fuente: Elaboración propia en base a SITEAL, *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades*. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. SITEAL-IIPE/UNESCO-OEI, 2010.

Si se comparan los grupos de países en el momento de configuración de los sistemas educativos latinoamericanos y la situación actual, se aprecian cambios notables, particularmente en la situación de aquellos países con sistemas de configuración tardía y/o excluyente. La combinación entre los grupos de uno y otro momento plantea un escenario de triple desafío para los sistemas educativos en la región.

Por un lado, la resolución de dificultades históricas en lo referido a la cobertura, la infraestructura y la profesionalización docente, producto de la primera gran expansión; en segundo lugar, la cuestión de la incorporación efectiva del conjunto así como el logro de trayectorias educativas continuas y completas para todos, situación que se arrastra desde la segunda gran expansión y que podría asociarse al modelo institucional; finalmente, la provisión de conocimientos de calidad para avanzar en el desarrollo de recursos humanos con calificación pertinente para el mundo contemporáneo, déficit que ponen de manifiesto distintos análisis (Acosta, 2013).

La heterogeneidad histórica y contemporánea en los sistemas educativos de América Latina quizá sea uno de los factores por los que no se encuentran acuerdos o metas comunes de relevancia y con clara incidencia en la agenda de política educativa. Las llamadas Metas 2021 promovidas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) proponen niveles de logro respecto a la escolarización y la terminalidad de la secundaria básica y superior entre 2015 y 2021 (del 40% al 90% para la graduación).

En síntesis, en este apartado se intentó dar cuenta de la relación entre el proceso de configuración de los sistemas educativos en América Latina y los ciclos de expansión de la escolarización. El recorrido indica un desarrollo desigual que, en la actualidad, muchas veces trata de paliarse a través de programas de sostenimiento de la escolarización. Algunos de ellos con carácter innovador y muchas veces presentados como alternativas extraescolares.

Países como los latinoamericanos, atravesados por una intensa y rica diversidad cultural, demandan el desarrollo de modalidades alternativas al momento de considerar la extensión de la escolarización. Después de todo, los sistemas educativos modernos son inventos con una historia

reciente cuyo origen se sitúa en Europa Occidental. La clave para el éxito de dichos sistemas fue la capacidad de diseñar un dispositivo de alfabetización masiva como la escuela. Pero la escuela y la escolarización suponen y generan condiciones al mismo tiempo. Cuando esas condiciones no son posibles (o deseables), muchos países desarrollan alternativas para la distribución de saberes.

El problema es que esas alternativas también suponen y generan condiciones: suponen recursos físicos y humanos y generan la demanda por sostener el carácter innovador respecto de la oferta escolar tradicional. Si estas condiciones no se satisfacen pueden perder su sentido y agravar la fragmentación del sistema de distribución de saberes existente y, como ya se señaló en el primer apartado, la fragmentación se apoya sobre la falencia en la dinámica de sistematización del sistema educativo (articulación del sistema) y potencia la segmentación (diferenciación escolar sobre la base de la desigualdad social).

V. CONCLUSIONES

Nosotros compartimos la obstinación por la construcción de una educación de calidad para todos, entendida ésta como el conjunto de experiencias personales y colectivas que les permitirán a todas las personas desarrollarse a sí mismas y contribuir a desarrollar sus comunidades locales y la humanidad. Pero compartimos también la creencia de que esa educación de calidad para todos no podrá lograrse con las mismas prácticas educativas y pedagógicas que fueron propias de los sistemas educativos de la primera modernidad. En efecto, es difícil que unos sistemas educativos y una pedagogía que contribuyeron a estamentalizar a las sociedades puedan contribuir con el mismo éxito a tejer una red horizontal, o lo que se puede definir como la utopía del círculo creativo. Parece más creíble creer que contribuirá a estamentalizar de manera diferente a la humanidad, ahora a escala global, en lugar de estamentalizarla a escala nacional (Braslavsky, 2005: 270).

A lo largo de este trabajo se intentó poner en discusión el discurso sobre el derecho a la educación. Se adoptó para ello una perspectiva de internacionalización de la escolarización que supone la consideración de procesos históricos e internacionales de circulación de discursos y

prácticas centrales en el proceso de configuración de los sistemas educativos. La formulación del derecho a la educación en tanto derecho a la escolarización no es sino el reflejo del triunfo de ese proceso.

El derecho a la educación es un elemento clave porque permite exigir al Estado asegurar la existencia de la oferta en condiciones mínimas (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad; Scioscioli, 2014). Su versión en términos de derecho a la escolarización asegura la escala pero implica que toda construcción de oferta se hace “a partir de” las formas de la escolarización o “en tensión con” estas. Esto no quiere decir renegar de ese derecho y esas formas, simplemente quiere decir que las reformas orientadas hacia la extensión de la educación, tales como las que tienen lugar en América Latina, debieran leerse desde esta perspectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Felicitas, “Entre procesos globales y usos locales: análisis de categorías recientes de la historia de la educación para el estudio de la escuela secundaria en la Argentina”, en *Espacio, Tiempo y Educación*, vol. 1, nro. 2, 2014, pp. 23-37.
- “Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina”, en *Revista HISTEDBR*, nro. 42, 2011, pp. 3-13.
 - *Trabajo analítico (multipaís) sobre experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina (Cono Sur)*, Informe de consultoría para OEI/EURO social, 2013.
- BRASLAVSKY, Cecilia, “La historia de la educación y el desafío contemporáneo de una educación de calidad”, en RUIZ BERRIO, Julio (comp.), *Pedagogía y educación ante el siglo XXI*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005, pp. 269-286.
- CARUSO, Marcelo y Hans TENORTH, “Introducción: conceptualizar e historizar la internacionalización y la globalización en el campo educativo”, en CARUSO, Marcelo y Heinz-Elmar TENORTH (eds.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*, Buenos Aires, Granica, 2011, pp. 13-35.
- COMENIO, Juan Amós, *Didáctica Magna*, Madrid, Akal, 1632/1986.
- KANT, Emanuel, *Pedagogía*, Madrid, Akal, 1803/1991.

- LA SALLE, Juan Bautista, *Guía de las escuelas dividida en tres partes*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1720/2012.
- LOCKE, John, *Pensamientos sobre la educación*, Madrid, Akal, 1693/1986.
- LUTERO, Martín, "A los magistrados de todas las ciudades alemanas, para que construyan y mantengan escuelas cristianas (1523)", en EGIDO, Teófanos (ed.), *Lutero obras*, Salamanca, Ediciones Sígueme, 2006.
- MÜLLER, Detlef, Brian SIMON y Fritz RINGER (comps.), *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920*, Madrid, Servicio de Publicaciones, 1992, pp. 161-194.
- OSSENBACH, Gabriela, "Las transformaciones del Estado y la educación pública en América Latina en los siglos XIX y XX", en MARTÍNEZ BOOM, Alberto y Mariano NARODOWSKI (comps.), *Escuela, historia y poder. Miradas desde América Latina*, Buenos Aires, Novedades Educativas, 1997, pp. 121-148.
- PUIGGRÓS, Adriana, *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*, Buenos Aires, Aique, 1994.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, Madrid, Tecnos, 1762/1997.
- *Emilio o de la educación*, México, Porrúa, 1762/1997.
- SCHRIEWER, Jürgen, "Comparación y explicación entre causalidad y complejidad", en SCHRIEWER, Jürgen y Hartmut KAELBLE (comps.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar*, Barcelona, Octaedro/ICE-UB, 2010, pp. 17-62.
- "Educación comparada: un gran programa ante nuevos desafíos", en SCHRIEWER, Jürgen (comp.), *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, 2002, pp. 13-40.
- SCIOSCIOLI, Sebastián, "El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos", en *Journal of supranational policies of education*, nro. 2, 2014, pp. 6-24.
- SOBE, Noah y Jamie KOWALCZYK, "The problem of context in comparative educational research", en *ECPS journal*, nro. 6, 2012, pp. 51-74.
- SOËTARD, Michel, "Jean-Jacques Rousseau", en *Perspectivas*, vol. XXIV, nros. 3-4, 1994.
- STEEDMAN, Hilary, "Instituciones determinantes: las 'endowed grammar schools' y la sistematización de la educación secundaria inglesa", en MÜLLER, Detlef, Brian SIMON y Fritz RINGER (comps.), *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920*, Madrid, Servicio de Publicaciones, 1992, pp. 161-194.

- SITEAL, *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades*, 2010, disponible [en línea] <<http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/227/informe-2008>> [último acceso: 16-9-2013].
- TRÖHLER, Daniel, *Los lenguajes de la educación. Los legados protestantes en la pedagogización del mundo, las identidades nacionales y las aspiraciones globales*, Barcelona, Octaedro.
- TRÖHLER, Daniel, Thomas POPKEWITZ y David LABAREE, *Schooling and the making of citizens in the long nineteenth century. Comparative visions*, Nueva York, Routledge, 2011.
- UNESCO, *Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*, Unesco, 2012, disponible [en línea] <<http://www.orealc.cl/>> [último acceso: 16-9-2013].
- VIÑAO, Antonio, *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, Morata, 2002.

Fecha de recepción: 29-8-2016.

Fecha de aceptación: 22-2-2017.