

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
FACULTAT DE FILOSOFIA I CIÈNCIES DE L'EDUCACIÓ



PROGRAMA 3067 RD 1393/2007 DE DOCTORADO EN EDUCACIÓN. LÍNEA 1:
ESTUDIOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS Y COMPARADOS DE LA EDUCACIÓN

DERECHOS DE LA INFANCIA
Y EDUCACIÓN EN
CENTROAMÉRICA

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Míriam Lorente Rodríguez

Dirigida por:

Dr. D. Luís Miguel Lázaro Lorente

Valencia, 2013

“No puede haber una sociedad floreciente y feliz
cuando la mayor parte de sus miembros
son pobres y desdichados”

Adam Smith

Índice

Introducción	13
PRIMERA PARTE AMÉRICA LATINA EN SU CONTEXTO	49
Capítulo 1: Contexto socioeconómico de América Latina	51
1.1 Historia reciente.	51
1.2 Situación socioeconómica actual.	57
1.2.1 Algunos apuntes demográficos.	57
1.2.2 Las desigualdades en la base de la sociedad.	60
1.2.3 El enfoque de desarrollo humano. La situación regional.....	63
1.2.4. La pobreza y sus múltiples caras.	69
1.2.4. Bienestar social y sistema productivo: la realidad de un mercado laboral desigual.	76
1.2.5. Gasto público social y estructura tributaria. Algunos aspectos por subsanar.	84
Capítulo 2: Contexto Educativo de América Latina	87
2.1. La historia educativa reciente.....	87
2.2. Situación educativa actual en los diferentes niveles del sistema educativo.....	97
2.2.1. Hacia el reconocimiento y la integración de la educación infantil en la agenda política de la región.....	98
2.2.2. Camino hacia la universalización del nivel primario.....	102
2.2.3. El acceso a la educación secundaria y su conclusión: el filtro del sistema educativo.	108
2.2.4. Los diferentes escenarios educativos.	117
2.2.5. La educación postsecundaria, privilegio de unos pocos.	123
2.2.6. Distribución de los estudiantes en función del sector de gestión del establecimiento educativo. Algunas conclusiones al respecto.....	128
2.2.7. De la calidad de la educación.....	134
2.2.8. Financiación de la educación.....	149
2.3. Problemas y limitaciones de la educación en América Latina.....	151
2.3.1. Desescolarización, repetición y abandono escolar, los problemas endémicos de la educación latinoamericana.	152
2.3.2. El sistema educativo y la reproducción de las desigualdades de origen.....	163

2.3.3. Analfabetismo y desigualdad social.	167
2.3.4 La educación de la población indígena y afrodescendiente en Latinoamérica.	170
2.4. El progreso de la región hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) segundo y tercero y los objetivos del Programa de Educación Para Todos (EPT).	181
SEGUNDA PARTE: DERECHOS HUMANOS, DERECHOS DE LA INFANCIA Y EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA	199
Capítulo 3: Derechos humanos y violencia en Centroamérica.....	201
3.1. Aspectos generales de los países centroamericanos.....	201
3.2. Contexto histórico político-militar, democracia y derechos humanos en Centroamérica (1970-1990).....	204
3.3 La violencia en Centroamérica.....	237
Capítulo 4: Aproximación conceptual e histórica a la infancia y la educación en política internacional en materia de Derechos Humanos	257
4.1. El niño, la infancia y la primera infancia.	257
4.2. El enfoque de Derechos Humanos.	259
4.3. La infancia como objeto de derecho.	261
4.4. La educación como objeto de derecho y como promotora de derechos.....	265
4.5. La Convención de los Derechos del Niño de 1989. Punto de confluencia del reconocimiento de la infancia y la educación como objeto de derecho.	268
Capítulo 5: Estudio comparativo de la situación de los derechos de la infancia relacionados con la educación en Centroamérica.....	273
5.1. Yuxtaposición y comparación.....	273
5.1.1. Factores materiales.	276
5.1.2. Factores educativos.....	292
5.1.3. Factores sanitarios.....	326
5.1.4. Factores de protección.	342
5.2. Conclusiones comparativas.....	366
A modo de recomendaciones	388
Bibliografía.....	397
Anexos.....	417

Tablas

Tabla 1. Población para el año 2011 (en millones) y población urbana para el año 2010 (en porcentajes) de América Latina por países, de la región América latina y el Caribe y del total mundial.....	57
Tabla 2: Comparativa del Índice de Desarrollo Humano (IDH) con el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D) y coeficiente de Gini de ingresos para el año 2011.....	65
Tabla 3: América Latina (18 países): tasas netas y brutas de asistencia escolar al ciclo de educación primaria y conclusión del ciclo entre jóvenes de 15 a 19 años de edad, según quintiles de ingreso per cápita seleccionados, área geográfica de residencia y sexo. Alrededor de 2008.....	103
Tabla 4: América Latina (18 países): tasas netas y brutas de asistencia escolar al ciclo de educación secundaria y conclusión del ciclo entre jóvenes de 20 a 24 años de edad, según quintiles de ingreso per cápita seleccionados, área geográfica de residencia y sexo. Alrededor de 2008.....	110
Tabla 5: Porcentaje de población de 25 años y más con nivel educativo superior-universitario completo según área geográfica para el año más reciente disponible.....	124
Tabla 6: Porcentaje de maestros de primaria (CINE 1) que tienen una formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3 y Porcentaje de profesorado de secundaria (CINE 2) que tiene una formación universitaria y capacitación pedagógica (2010).....	145
Tabla 7: Rezago educativo en primaria o secundaria, por grupos de edad, para el año más reciente disponible en América Latina.....	153
Tabla 8: Niños y adolescentes que no asisten a la escuela por motivos relacionados con el trabajo y las tareas domésticas según sexo. (5 países), circa 2006.....	162
Tabla 9: Niños y adolescentes que no asisten a la escuela por motivos relacionados con la oferta de servicios educativos según área geográfica. (5 países) circa 2006.....	162
Tabla 10: Tasa de analfabetismo, según área geográfica, sexo y grupos de edad. América Latina. (15 países), circa 2000 y circa 2008.....	168
Tabla 11: Tasa de analfabetismo por grupos de edad, grupo étnico y país. América Latina. (10 países), circa 2009.....	171
Tabla 12: Tasa de asistencia específica al nivel primario de niñas y niños de 6 a 11 años, según grupo étnico y país y porcentaje de adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años que ingresó en el nivel primario y lo completó, según grupo étnico y país. América Latina. (11 países), circa 2009.....	173

Tabla 13: Porcentaje de jóvenes de 26 a 31 años que ingresó en el nivel secundario entre quienes finalizaron el nivel primario, y porcentaje, para ese mismo grupo de edad, que lo culminaron entre quienes ingresaron en ese nivel, según grupo étnico y país. América Latina. (11 países), circa 2009.....	175
Tabla 14: Porcentaje de docentes en escuelas primarias que hablan lengua indígena, según contexto sociodemográfico, grado y país (2006).....	179
Tabla 15: Índice de homicidios por cada 100000 habitantes. Centroamérica. Años 2006 y 2011.....	238
Tabla 16: Tasas de denuncias de agresión, violación y secuestro. Centroamérica. Años 2006 y 2007.....	239
Tabla 17: Tasa de denuncia de robo, hurto y estafa. Centroamérica. Años 2006 y 2007.....	241
Tabla 18: Armas de fuego en manos de civiles. Centroamérica, 2007.....	244
Tabla 19: Cálculo de afiliación a una mara. Centroamérica. Año 2006.....	245
Tabla 20: Costos económicos totales del crimen y la violencia en millones de dólares y como porcentaje del PIB. Centroamérica. Año 2008.....	251
Tabla 21: Ingreso nacional bruto (INB) per cápita, año 2012. Distribución del ingreso per cápita del 40% de los hogares más pobre y el 10% más rico y coeficiente de Gini de ingresos, año 2009.....	277
Tabla 22: Tasa de crecimiento económico promedio del PIB, porcentaje de deuda externa total como porcentaje del PIB, gasto público social y clasificación de los países en función de parámetros estructurales de bienestar y protección social.....	279
Tabla 23: Proporción de población por debajo de la línea de pobreza nacional e internacional, y tasa de incidencia de la pobreza infantil multidimensional.....	285
Tabla 24: Tasa de analfabetismo, población analfabeta y proporción de mujeres analfabetas en Centroamérica.....	289
Tabla 25: Tasa neta matrícula en educación preprimaria e Índice de Paridad de Género (IPG) y tasa de asistencia escolar en edad anterior a la edad teórica de inicio del nivel primario por sexo, área geográfica y nivel de ingresos. Porcentaje de docentes certificados en preprimaria, niños matriculados en enseñanza preescolar privada del total de niños escolarizados y situación legal de la educación preprimaria. Centroamérica y América Latina, 2008.....	294
Tabla 26: Tasa neta de matrícula (TNM) y de conclusión (TC) de la enseñanza primaria en jóvenes de 15 a 19 años de edad. Niños fuera de la escuela, situación legal de la educación primaria y porcentaje de personas que declaran “una mordida” en escuelas o colegios. Centroamérica, 2008.....	299

Tabla 27: Tasa neta de matrícula (TNM) en educación secundaria (CINE 2 y 3) y tasa de conclusión (TC) en el nivel secundario inferior (CINE 2) y superior (CINE 3) de jóvenes de 20 a 24 años de edad. Matrícula escolar secundaria privada (del total de secundaria) y situación legal de la educación secundaria. Centroamérica, 2008.....	308
Tabla 28: Escenario educativo de los países en función del nivel de conclusión primario y secundario combinados. Influencia de las variables socioeconómica (ingresos), sexo, geográfica en asistencia, origen étnico y conclusión del nivel primario y secundario y clima educativo del hogar (bajo, medio y alto) en el acceso a ambos niveles ² . Niños con privaciones moderadas y graves en acceso a la educación ³ . Centroamérica, alrededor de 2008.....	314
Tabla 29: Gasto público en educación como porcentaje del PIB y gasto público por alumno en educación como porcentaje del PIB per cápita en Centroamérica.....	323
Tabla 30: Evolución de la tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años y de mortalidad infantil (0 a 12 meses) en Centroamérica y en países industrializados.....	327
Tabla 31: Porcentaje de vacunación infantil de tuberculosis, DPT3, polio, sarampión, hepatitis en Centroamérica, 2011. (En porcentajes).....	331
Tabla 32: Gasto total del Gobierno General en salud, gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud y porcentaje del PIB y gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud en Centroamérica y selección de países europeos (2010).....	332
Tabla 33: Tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años por nivel educativo de la madre. Países centroamericanos.....	335
Tabla 34: Porcentaje de niños menores cinco años con insuficiencia ponderal y raquitismo en Centroamérica, América Latina y el Caribe y países desarrollados, alrededor de 2006 y 2010. (En porcentajes).....	337
Tabla 35: Población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento y hogares con hacinamiento crítico en Centroamérica, 2011. (En porcentajes).....	340
Tabla 36: Registro del nacimiento y relación con acceso y culminación de la educación primaria en Centroamérica, 2011.....	343
Tabla 37: Algunas barreras al registro del nacimiento en Centroamérica, 2011.....	346
Tabla 38: Ratificación de los principales instrumentos internacionales en materia de prevención y sanción de la ESCNNA en Centroamérica, 2013.....	352
Tabla 39: Número y tasa de incidencia de niños en la producción económica; proporción de niños de 5 a 14 años del total de niños trabajadores; tasa de trabajo infantil por abolir en Centroamérica y América Latina y edad mínima de trabajo y teórica de finalización de la escolaridad obligatoria en los países centroamericanos.....	358

Gráficos

Gráfico 1: Población urbana por esfera geográfica principal (porcentaje del total de la población).....	59
Gráfico 2: América Latina y el Caribe (15 países). Pobreza (menos de un dólar por día) entre la población eurodescendiente (PED) y la población indígena y afrodescendiente (PIAD). Circa 2000 (%).....	72
Gráfico 3: Muertes de niños por cada 1000 nacidos vivos, por quintil de riqueza, 1990-2005.....	74
Gráfico 4: América Latina y El Caribe (10 países): Uso del tiempo: carga total por sexo. Varios años.....	82
Gráfico 5: América Latina (19 países): tasa de matrícula neta para el nivel preprimario (3 a 6 años), estimación de la tasa de matrícula para la educación inicial (0 a 3 años) y diferencias entre el primer y el quinto quintil en la tasa de asistencia de niños que tienen un año menos al oficial para iniciar la primaria, alrededor de 2008.....	100
Gráfico 6: América Latina (17 países): Asistencia a educación postsecundaria entre jóvenes de 20 a 29 años y conclusión de al menos cinco años de educación universitaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2008	123
Gráfico 7: Porcentaje de estudiantes en hogares en donde el jefe ingresó al nivel superior según asistan al nivel terciario o universitario, cca. 2006. Países Seleccionados (estudiantes hijos del jefe) y porcentaje de estudiantes proveniente del 40% más alto de la distribución de ingresos per cápita familiares según asistan al nivel terciario o universitario, cca. 2006. Países Seleccionados (Áreas Urbanas).....	127
Gráfico 8: Distribución de los estudiantes de nivel inicial según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009.....	129
Gráfico 9: Distribución de los estudiantes de nivel primario según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009.....	130
Gráfico 10: Distribución de los estudiantes de nivel medio según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009.....	131
Gráfico 11: Distribución de los estudiantes de nivel superior / universitario según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009.....	132
Gráfico 12: Promedio de computadoras por escuela primaria, según contexto sociodemográfico, por país (2006).....	140

Gráfico 13: Porcentaje de escuelas primarias que tienen computadoras con acceso a Internet, según contexto sociodemográfico por país (2006).....	141
Gráfico 14: América latina y el Caribe (36 países y territorios): gasto público en educación, 2006-2008.....	149
Gráfico 15: Tasas específicas de escolarización de niños y adolescentes según edades simples por nivel socioeconómico del hogar. América Latina. (16 países), circa, 2006.....	157
Gráfico 16: Niños y adolescentes desescolarizados según grupos de edad por nivel socioeconómico del hogar. América Latina. (16 países), circa 2006.....	158
Gráfico 17: Motivos por los cuales los niños y adolescentes no asisten a la escuela, según grupos de edad (5 países), circa 2006.....	160
Gráfico 18: Motivos por los cuales los adolescentes no asisten a la escuela, según clima educativo del hogar (5 países, cca. 2006).....	160
Gráfico 19: Mundo y regiones: escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. (Indicador 3.3 de los objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990, 2005 y 2009.....	190
Gráfico 20: Porcentaje de mortalidad infantil (niños de 0 a 11 meses) del total de mortalidad en niños menores de cinco años en Centroamérica (2008-2010).....	329
Gráfico 21: Propuesta de estudio del Derecho a la Educación desde una perspectiva de desarrollo y derechos humanos. Factores implicados en la vulneración del Derecho a la Educación.....	367

Cuadros

Cuadro 1: Escenarios educativos latinoamericanos en base al nivel de conclusión primaria y secundaria combinadas (2008).....	118
Cuadro 2: Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo Segundo. Meta 2.A: Conclusión de la enseñanza primaria (2011).....	184
Cuadro 3: Distribución de los países en función del valor de su Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) y situación de logro en la consecución de los objetivos de EPT implicados, (2008).....	195
Cuadro 4: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la Educación Preprimaria en Centroamérica.....	295
Cuadro 5: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la Educación Primaria en Centroamérica.....	300

Cuadro 6: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la Educación Secundaria en Centroamérica.....309

Cuadro 7: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la eliminación del trabajo infantil en Centroamérica.....359

Introducción

El convencimiento de que la infancia¹ es una etapa con identidad propia y fundamental en el desarrollo de las personas es un hecho ampliamente aceptado que ya acumula un vasto conocimiento en torno a la cuestión y que, desde diferentes enfoques, prueba las bondades del cultivo de una etapa trascendental en el desarrollo humano.

No obstante, desde una perspectiva histórica, la concepción de los niños y niñas como adultos en miniatura perdurará durante siglos en la mentalidad colectiva social contribuyendo gravemente a la falta de un necesario reconocimiento y trato específico de la infancia. Circunstancia que no cambiaría hasta bien entrado el siglo XVIII, momento en el cual el trabajo de filósofos y pedagogos unido al de otros profesionales del área de la psicología y la medicina iluminaría el camino de una nueva ciencia, la paidología. Realidad que marcaría un punto de inflexión con el pasado generando un interés cada vez mayor por la infancia.

Ahora bien, será el siglo XX aquel en el que, por excelencia, el reconocimiento de la infancia como sujeto de derecho, la búsqueda del mejoramiento y bienestar de ésta adquiera mayor esplendor, consenso y vigorosidad. Desarrollos y tendencias que siguen vigentes en el siglo XXI e informan el proceder actual. Así pues, hoy en día, no cabe duda que los derechos de la infancia son una temática de indudable interés en el seno de la comunidad internacional y de forma muy especial el derecho a la educación. Así lo pone de manifiesto todo un universo científico, político y legislativo creado *ex profeso* para el estudio, tratamiento específico y protección de la infancia y del derecho a la

¹ En este trabajo, siguiendo la Convención de los Derechos del Niño de 1989, “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”(art. 1). Siguiendo la definición de niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que a su vez se basa en la ofrecida por la Convención de Derechos del Niño, la Corte Interamericana precisó en la Opinión Consultiva 17 que el término niño “abarca, evidentemente, los niños, las niñas y adolescentes”. Y respecto al concepto de primera infancia se sigue la definición realizada por el Comité de Derechos del Niño. Así pues, “en su examen de los derechos en la primera infancia, el Comité desea incluir a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar hasta la transición al período escolar. En consecuencia, el Comité propone como definición de trabajo adecuada de la primera infancia, el período comprendido hasta los 8 años de edad”. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2006):“*Observación General N° 7.Realización de los derechos del niño en la primera infancia*”, 40º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005, Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño /CRC/GC/7/ Rev.120, 20 de septiembre.

educación. Universo que iremos desgranando en este apartado para revelar el estado de la cuestión y tratar de justificar la relevancia y pertinencia que sin duda tiene la temática de esta Tesis Doctoral, cuyo objetivo principal es el estudio comparado de la situación de los derechos de la infancia en los países centroamericanos más directamente vinculados con la posibilidad del disfrute del derecho a la educación.

Se apuesta por este objetivo partiendo del conocimiento de la relación de reciprocidad existente entre todos los derechos de la infancia y la importancia fundamental del derecho a la educación como posibilitador de otros derechos. Así pues, en la medida que ciertos derechos de la infancia se incumplen, las posibilidades de educarse de niños y niñas se ven mermadas o negadas. Por tanto, para que el derecho a la educación sea verdaderamente efectivo es necesario garantizar ciertas condiciones óptimas de bienestar. La desprotección del derecho a la vida, la falta de salubridad e higiene, sistemas de salud precarios y/o privativos, el trabajo infantil, la explotación sexual comercial, entre otros factores, conculcan seriamente las posibilidades educativas de las sociedades del futuro, la infancia.

La centralidad otorgada al derecho a la educación en nuestro trabajo, destacándolo de entre el resto de derechos de la infancia, se fundamenta en la consideración de que su garantía permite a las personas apoderarse de otra serie de derechos que también son básicos para su desarrollo y bienestar (*keyright*).

Por ello, es fundamental estudiar cuáles son las condiciones necesarias para que el derecho a la educación pueda ejercerse y se cree un círculo virtuoso entre éste y el resto de derechos de la infancia.

De este modo, las relaciones establecidas y el planteamiento general de esta Tesis Doctoral beben del enfoque de Derechos Humanos y del enfoque del desarrollo humano basado en capacidades de M. Nussbaum y A. Sen, que informa el trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y bien podría considerarse como una subespecie del enfoque de Derechos Humanos (Nussbaum, 2011).

A lo largo de las líneas que siguen justificaremos nuestro posicionamiento teórico desde estas concepciones, no sin antes reparar en el resultado de tal reconocimiento por parte del Comité de los Derechos del Niño (2001) al hacer hincapié en la naturaleza de

interdependencia y complementariedad de las disposiciones de la Convención y, por tanto, de los derechos de la infancia.

Existen en la actualidad tres posturas respecto al tratamiento educativo de la infancia. La primera de ellas, desde una perspectiva económica considera la educación y la infancia como una inversión, que producirá beneficios en el futuro y reducirá costos que serían muy superiores a la inversión realizada derivados de los abandonos, la deserción y el bajo aprovechamiento de unos recursos humanos futuros que se encuentran relacionados con la falta de atención y educación de la infancia desde una temprana edad. El segundo planteamiento, considera que la infancia es una etapa que hay que estimular al máximo para potenciar las capacidades de los seres humanos. En todo caso, desde las posturas hasta ahora explicadas, la infancia no tiene una entidad propia en sí misma, sino que es considerada como una etapa de transición y que es necesaria ejercitar para extraer los máximos beneficios del adulto de mañana. Sin embargo, desde el enfoque de derechos humanos en el cual nos situamos en este estudio, el niño es concebido como sujeto de derechos y, por tanto, la infancia es una etapa propia con finalidades intrínsecas e inherentes a la condición de ser niño.

A continuación, haremos mención a los instrumentos esenciales que incardinan el enfoque de Derechos Humanos, de entre las múltiples declaraciones, tratados, acuerdos y convenciones que de un modo más o menos directo versan sobre nuestra temática de estudio. La Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948 es origen del movimiento contemporáneo internacional de derechos humanos y forma parte del Sistema Universal de Derechos Humanos que interacciona, en lo que a nuestro ámbito de estudio concierne, con la Declaración Americana sobre Derechos Humanos del año 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos del año 1969, que forma parte del Sistema Americano de Derechos Humanos. Y, adoptada por ambos sistemas, por su tratamiento integral y prolífico de los derechos relativos a la infancia, con un amplio consenso mundial conseguido en torno a ella convirtiéndola en el principal referente para la infancia internacional en materia de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño del año 1989 será el auténtico elemento vertebrador de la investigación que se desarrolla en esta Tesis Doctoral.

Existe una connivencia entre los distintos sistemas de protección de derechos humanos, de forma que se refuerzan y complementan mutuamente en el desarrollo de estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, en materia de derechos de la infancia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los derechos del Niño forman parte de un *corpus juris* internacional de protección de los derechos de niños y niñas, lo que significa una conexión sustantiva entre ambos tratados y deben aplicarse de manera conjunta en los casos concernientes a la infancia.²

Analizaremos las dos orientaciones clave para nuestro estudio que se derivan del enfoque de derechos humanos, a saber, la del cambio de perspectiva en la concepción jurídica de la infancia que pasa a ser considerada sujeto de derecho, fundamentalmente a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, y la de la importancia central del derecho a la educación, como hemos mencionado con anterioridad, también presente en el enfoque de capacidades, no sin antes reparar brevemente en las críticas que atañen a los Derechos Humanos para reafirmar la convicción de este estudio en la legitimidad, coherencia y universalidad de los mismos. Al ser las unidades de comparación de este estudio un conjunto de países centroamericanos, sobre todo la cuestión de la universalidad de los derechos humanos de la infancia, es clave en nuestra argumentación para despejar cualquier posible acusación de imperialismo cultural.

Existen diversas críticas a los derechos humanos. La crítica de legitimidad, cuyos partidarios conciben que los derechos humanos deberían ser instrumentos legales y no obligaciones éticas previas. Pero como afirma Sen (2000) rechazar los derechos humanos por este motivo es no entender nada. La demanda de legalidad no es más que eso, una demanda que se justifica precisamente por la importancia ética del reconocimiento de los mismos para todos los seres humanos, En el mismo sentido argumenta Escámez (2004) cuando afirma que los derechos humanos han de entenderse como una serie de demandas éticas que sirven de base para plantear demandas políticas de ordenamientos jurídicos que garanticen su cumplimiento.

² Esta noción ha sido aplicado por la Corte en reiteradas ocasiones, como por ejemplo, en el caso *Villagrán Morales y otros* (“Niños de la Calle”) contra Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C. N°63, párrafo 194. En OEA-CIDH (2009): La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Washington D.C: OEA, CIDH.

Por su parte, los defensores de lo que se ha denominado la crítica de la coherencia entienden que la determinación de los derechos humanos sin determinar quien tiene la obligación de satisfacerlos los convierten en papel mojado sin valor alguno. Sin embargo, esta argumentación no deslegitima la validez de los derechos, porque estos corresponden a todos y por ello todos debemos intervenir en su cumplimiento, aunque claro está, que se demandarán a quienes puedan ayudar. Como argumenta Escámez (2004) la vida humana no está ni puede estar encorsetada en un sistema jurídico regulador de “obligaciones perfectas”.

En tercer lugar, desde la crítica cultural, se entiende que los valores universales no existen y que, por tanto, los derechos humanos es la visión impuesta por Occidente de aquello que debe ser universalizado. Los derechos humanos se constituyen sobre la constante lucha histórica por alcanzar la plena dignidad humana, independientemente de razas o culturas. Eso no significa que no se haya de respetar la diversidad cultural, pero respetarla tampoco ha de implicar caer en el relativismo moral. Para Nussbaum (2011) este planteamiento crítico ni siquiera ha alcanzado la noción de argumento puesto que, aunque fuera cierto que los derechos tuvieran su origen en Occidente, esa información no constituye razón suficiente para no considerarlos válidos para otras naciones. Y la acusación de imperialismo no se sostiene puesto que autores como Sen mostraron que los elementos constituyentes de los derechos humanos se encuentran presentes en culturas como la India o la China. Además, argumenta Nussbaum que los arquitectos del movimiento presente internacional de derechos humanos que da comienzo con la Declaración Universal de Derechos Humanos pertenecían a una gran variedad de países.

Por ello, en este trabajo es clave partir de esta serie de reconocimientos, para aproximarnos con seriedad y rigor al análisis de la realidad de la infancia de los países centroamericanos, pues partimos de unas prerrogativas compartidas y universales, los derechos, cuyo cumplimiento puede ser exigido. Posicionamiento que, además de por el rebatimiento certero de estas críticas, es refrendado por el compromiso adquirido por los países centroamericanos objeto de estudio al firmar y ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño.

Pasemos ya a analizar los aspectos claves del enfoque de derechos para nuestro estudio. El enfoque de derechos, a partir de la Convención de los Derechos del Niño supone para la infancia un cambio trascendental con respecto a su situación hasta entonces. Los niños gozan de derechos establecidos legalmente los cuales pueden ser exigidos; estos derechos son universales e inalienables frente al relativismo cultural; son indivisible e iguales en importancia frente a jerarquizaciones que no reconocen la integralidad de la infancia; los niños pasan de ser beneficiarios pasivos a participantes activos (muy relacionado con la importancia de la agencia en la teoría de capacidades de Sen); y por tanto, desembocando ya en el punto clave donde nos vamos a detener, los niños se conciben como sujetos de derechos y no como objetos de protección y caridad.

Dentro del contexto latinoamericano este aspecto es fundamental pues sin excepción alguna el tratamiento legal de los menores en la región y en la subregión centroamericana hasta la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño se ha basado en la doctrina de la Situación Irregular frente al nuevo paradigma que emerge de la Convención, el paradigma del Desarrollo Integral o doctrina de la Protección Integral. Cambio de concepción trascendental que vamos a revelar sucintamente de la mano de Salazar (2005).

A este respecto, la doctrina de la Situación Irregular imperante en el tratamiento legal de la infancia durante los dos últimos siglos básicamente consideraba a los menores de edad como objetos de protección por parte del Estado. Sólo actuaba ante aquella población infantil que no tiene satisfecha sus necesidades básicas, son abandonados, inadaptados o infractores a la que se le denominó menores, frente a aquella otra que sí tenían satisfechas sus necesidades y no eran objeto de intervención o castigo alguno a la que se le denominó niños. Los primeros eran tratados como objeto de caridad y compasión y criminalizados ante la justicia cuando cometían algún delito, la cual legitimaba su proceder con respecto a los menores de forma indiscriminada.

Frente a este enfoque judicializado, tutelar y proteccionista en el que no existe nadie que, potencialmente, no pueda ser declarado irregular se abre paso la doctrina de la protección integral en los años noventa del siglo XX estimulada por el nacimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde este nuevo paradigma, que es el que

defendemos en nuestro estudio, se aboga por un abordaje integral de la infancia y no sólo judicial; ya no hay dos tipos de infancia claramente diferenciados, sino un universo integrado de niñez y adolescencia que es sujeto de derechos y no objeto de compasión y, a su vez, represión; y finalmente, al amparo del interés superior del niño, se entiende que el Estado debe dejar de ejercer ese papel tutelar y convertirse en promotor del bienestar y desarrollo integral de la infancia.

No obstante, aunque es este último modelo el que camina hacia el ideal deseado, el trabajo de adecuación legislativa latinoamericana todavía carga con elementos de la doctrina de la Situación Irregular, así como el talante y quehacer político en materia de infancia. En relación con esto último, popularmente en Centroamérica, la política en materia de infancia es conocida como “la política de las primeras damas”. En este sentido, D. Víctor Rodríguez Rescia expresa en la entrevista que le realizamos que:

“La mayoría de los países de Centroamérica, todavía hoy, el tema de la niñez se lo dan a la primera dama para que haga rifas, para que de becas, para...que se yo. O sea, las primeras damas en nuestros países, que no son funcionarias públicas, por cierto, tienen una mentalidad del probrecitico [sic] (...) Entonces usted ve a la primera dama pues haciendo rifas, etc.(...)como una cuestión absolutamente de beneficencia y es de derechos, no de beneficencia. Entonces yo creo que ahí está el problema³.”

De la entrevista realizada a D. Rodolfo Vicente Salazar, pueden extraerse las siguientes líneas que se manifiestan en los mismos términos:

“Porque resulta que el tema de niñez en los países centroamericanos es un tema que se le asigna a la primera dama, como una concesión graciosa, ¿verdad?, para que ella represente, como esposa del presidente, el tema de los niños. Entonces, efectivamente pierde toda credibilidad porque es un asunto de caridad y lástima, ¿verdad? De volver al tema de damas grises... y ese tema de que les quitas su dignidad a partir de ejercicios caritativos⁴.”

³Entrevista realizada a D. Víctor Rodríguez Rescia el 4 de diciembre de 2012. Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁴Entrevista realizada a D. Rodolfo Vicente Salazar el 11 de diciembre de 2012. Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Estos, pues, son ejemplos muy claros de esa convivencia entre ambos modelos que de forma consciente o inconsciente todavía se resiste al cambio y a esa necesaria adecuación al derecho internacional, no sólo en la normativa interna de los diferentes países centroamericanos, donde, a pesar de lo expresado, se están consiguiendo avances muy significativos, sino en la actividad política diaria.

El otro factor crucial en nuestro estudio que nos permite vincular el enfoque de derechos con el de capacidades es el papel central de la educación como posibilitador de otros derechos, del desarrollo humano y en definitiva, del bienestar infantil. Conceptos estos dos últimos que compartimos en este estudio, donde se parte de una visión holística e integral de los derechos, con la visión ofrecida por Sen y Nussbaum en su teoría de las capacidades.

Existen variadas divergencias y matizaciones entre el trabajo de Sen (2000) y el de Nussbaum (2011) en torno al enfoque de capacidades, relacionadas principalmente con la elaboración del listado de capacidades que Nussbaum sí realizó y Sen orientó y dejó entrever algunas de ellas pero no las concretó. Decisiones ambas íntimamente vinculadas, a su vez, precisamente con la finalidad u orientación que cada uno quiso dar a las capacidades y al enfoque, en general. De este modo, la idea de capacidad puesta al servicio de la comparación entre países que ofrecía Sen no exigía una especificación de las capacidades, mientras que el carácter normativo del trabajo de Nussbaum en su pretensión de ofrecer una teoría de la democracia y de la justicia social básica, hacía de esta cuestión una tarea ineludible.

No obstante, a pesar de las diferentes inclinaciones intelectuales que han llevado a Sen y Nussbaum a desarrollar distintos aspectos, el enfoque es el mismo y por tanto las nociones y conceptos generales que son de nuestro interés son compartidos. A este respecto, el desarrollo humano se concibe como un proceso integrado de expansión de las libertades que disfrutaban los individuos, relacionadas entre sí (Sen, 2000). En este último sentido se manifiesta Nussbaum (2011) al afirmar que "todos los elementos empleados en la teoría se entienden interconectados entre sí y que, como tales, se explican y esclarecen mutuamente" (p.49). El vínculo relacional entre las distintas capacidades es clave en nuestra investigación y justifica el carácter holístico e integral

de la misma puesto que partimos de la base de que, para garantizar el derecho a la educación en la infancia de forma efectiva, se requiere poseer libertad en otros aspectos claves para el desarrollo de las personas, lo que “exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos” (Sen, 2000:19-20). Algunos aspectos de los cuales, entre otros, analizaremos en esta Tesis Doctoral.

Estas nociones relativas a las privaciones, que subyacen en buena parte de los planteamientos de este trabajo, hacen inevitable plantear el asunto de la satisfacción de las necesidades⁵ de la infancia. Un buen enfoque de esta cuestión es el realizado por Doyal y Gough (1994) a través de su teoría necesidades humanas, la cual no es contraria al enfoque de capacidades sino que comparte y se complementan con ella en diversos aspectos⁶ y permite el establecimiento, aunque de forma limitada, de cierto nivel de equivalencia entre los conceptos de ambas teorías. Principalmente con la noción de funcionamiento en el enfoque de capacidades y con la noción de capacidades concretas⁷, que no deben ser confundidas con el concepto general de capacidad “que

⁵Las necesidades se emplean de forma explícita o implícita en relación a una categoría específica de objetivos que se consideran universalizables. No se entienden éstas como impulsos ligados al determinismo biológico, sino necesidades como objetivos universales y comunes a todos los seres humanos, que aunque guarden relación con la biología y la genética pues no podemos desligarnos de la misma, van más allá de ellas para convertirse en comunes a todos los seres y no caer en meros deseos, preferencias o pulsiones internas. En Doyal L. y Gough, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria, p.67.

⁶Esta relación de complementariedad entre ambas puede comprobarse en el trabajo realizado por Gough, I.(2008): El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. En *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 100, CIP-Ecosocial: Icaria, pp.176-202.

⁷En este sentido, “el libro de Doyal y Gough en sí mismo no hizo una comparación precisa ni conexiones exactas al enfoque de capacidad o el discurso de bienestar. En la variante limitada de su teoría, el ‘objetivo universal’ es evitar un daño serio: una mínima discapacidad en la participación social. Éste corresponde, en parte, al nivel o etapa narrativa de ‘funcionamientos’ en el sentido de Sen, lo que la gente es y hace. Las necesidades básicas implicadas de la salud física y autonomía de la agencia corresponden al nivel de las capacidades concretas, no a la noción general abstracta de la capacidad. Las necesidades de la salud mental forman parte de los requisitos de la agencia o autonomía.(...) Doyal y Gough debatieron ‘capacidades/funcionamientos’ como una noción integral y por lo tanto no hicieron las conexiones precisas. en vez de hacer eso ellos intentaron hacer las conexiones a todas sus ‘necesidades básicas’ a nivel de funcionamientos. Tampoco hicieron la distinción entre capacidad (Categoría de Sen) y capacidades (categoría de Nussbaum).” Traducción propia. Gasper, D.(2007): *Conceptualising human needs and wellbeing*. En I. Gough y A. McGregor: *Wellbeing in developing countries*.(pp.63-64). New York: Cambridge University Press.

viene a ser, por lo tanto, una especie de libertad: la libertad sustantiva de alcanzar combinaciones alternativas de funcionamientos” (Nussbaum, 2011:40).

De la teoría de necesidades humanas destacamos el componente universal y transcultural de las mismas, así como su carácter moral que alude a la obligación de ayudar a todos los humanos a mejorar al máximo la satisfacción de sus necesidades. Otro aspecto destacable de interés para nuestro estudio es el listado de necesidades que plantean, que, al igual que el listado de capacidades funcionales centrales de Nussbaum, ofrecen elementos conceptuales de análisis pertinentes para nuestro estudio sobre los derechos de la infancia vinculados con el derecho a la educación, la cual está presente en ambos listados, y sobre todo, desde el enfoque de capacidades, es considerada como un elemento central del desarrollo humano. Finalmente, es un elemento importante a valorar en nuestro análisis los umbrales de satisfacción de necesidades que plantean Doyal y Gough puesto que van más allá de los niveles mínimos de satisfacción de necesidades (lo cual ni si quiera sería discutido desde el relativismo) y hablan de niveles óptimos, antes que mínimos de satisfacción de necesidades básicas independientemente de la cultura.

No podemos seguir avanzando, sin antes desentrañar un aspecto clave del enfoque de capacidades al cual hemos hecho mención en relación con la teoría de necesidades humanas de Doya y Gough, pero que no hemos explicado, los funcionamientos. Éstos tienden a ser la realización activa de una o más capacidades, entendidos como destino final de la noción de capacidad, es decir, los productos o materializaciones de unas capacidades (Nussbaum, 2011). Como por ejemplo estar nutrido, seguro, sano, educado, etc. Es importante detenerse en esta cuestión puesto que, cuando se analiza el bienestar de la infancia, los indicadores reflejan funcionamientos que, “son una noción primaria en el enfoque de las capacidades, ya que éstas se formulan mediante los funcionamientos, son ellos el tipo de información más elemental que se maneja en la teoría, y son los funcionamientos, no las capacidades, lo que puede constatarse directamente” (Cejudo, 2006: 367).

Podemos desprender del razonamiento que realiza Cejudo (2006) que los funcionamientos, al fin y al cabo, son los que representan partes del estado de las

personas y ofrecen una visión de cómo es la vida de éstas, lo que es indicativo de su nivel de bienestar. También, puede sernos de utilidad la consideración de que es necesario atender no sólo a lo que uno es y hace sino también a los funcionamientos alternativos de que es capaz una persona para captar de forma adecuada su calidad de vida y nivel de desarrollo porque de este modo se pone de manifiesto el grado de libertad alcanzado por la persona considerando así de qué otras cosas son capaces. Por ello hemos de valorar los recursos que las personas poseen así como sus circunstancias personales y sociales, aspectos que influyen en lo que Sen ha denominado la tasa de conversión de los recursos en funcionamientos.

Siguiendo con la fundamentación teórica de nuestra tesis doctoral, la importancia central que se le otorga al derecho a la educación se basa en que la consecución y ejercicio continuado del derecho a la educación será clave para potenciar el resto de derechos y se convertirá en un factor de protección de los mismos frente a esas fuentes de privación de libertad.

De sobra han sido probadas las bondades de la educación para mitigar las grandes lacras que aquejan a las sociedades. Así, una educación proyectada con miras al desarrollo de los pueblos permite conciliar la enseñanza de una vida democrática, que aumente las posibilidades de participación activa en la sociedad, con la equidad y el crecimiento. Tiene el potencial de reducir las grandes desigualdades que aquejan a las sociedades latinoamericanas y es factor indiscutible en la lucha contra la pobreza y el analfabetismo, fuentes principales de privación de capacidades básicas que no hacen sino negar a las personas el ejercicio de sus derechos más elementales y las oportunidades para desarrollarse y adquirir nuevas cotas de bienestar.

En este sentido, Nussbaum (2011) reconoce que “la importancia de la educación ha sido un elemento central del enfoque de las capacidades desde sus comienzos (...) Ejerce asimismo una función capital para el desarrollo y la ejercitación de otras muchas capacidades humanas, es pues un ‘funcionamiento fértil’ de suma importancia para abordar los problemas de la desventaja y la desigualdad” (p.181). Y a diferencia de la manifestación de la autora a lo largo de su obra: lo que se debe exigir a las personas son capacidades y no funcionamientos concretos, cuando hace referencia a la educación en

la infancia reconoce la exigencia de funcionamientos concretos por parte del Estado, como por ejemplo la obligatoriedad de la misma. Esto es así por la inmadurez de niños y niñas y por “la espectacular expansión de capacidades que propicia en momentos posteriores de la vida” (p.185).

Por su parte, Sen (2000) también concibe la educación como una parte fundamental del desarrollo. La educación no sólo tiene un potencial instrumental, como así ha sido mantenido en la mayoría de teorías del desarrollo, sino también intrínseco en la medida que ésta es concebida como generadora de capacidades y, por tanto, de libertad. Por ello, junto con la sanidad y la igualdad de género, la educación ha sido contenido central en el trabajo de Sen. Muestra importante de este pensamiento se ha visto materializada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con el que trabaja el PNUD.

En definitiva, la educación se ha convertido en un elemento central en una comunidad humana cada vez más global para afrontar los desafíos que ésta implica. En la sociedad globalizada actual, donde los ritmos de cambio cada vez son más vertiginosos, donde conviven personas de muy diversa índole, con culturas y creencias dispares, donde el individualismo competitivo y la anomia,- en el sentido que Durkheim expresaba en su obra “La división social del trabajo”, se abren paso a costa de los vínculos sociales, el potencial principal de la educación pasa por favorecer la cohesión social en la medida en que contribuye a reducir las desigualdades ofreciendo la posibilidad de formarse y aspirar a un mayor bienestar. El cuál, en la sociedad del conocimiento en la que nos encontramos, implica irremediablemente la adquisición del mismo a través de una formación de calidad que va más allá de la educación formal.

Todos los beneficios que la distinta narrativa arroja en torno a la educación⁸ justifican con creces la importancia que posee la educación en la consecución de mayores cotas de bienestar personal y colectivo. Sin embargo, como se verá en este trabajo, la educación no es la panacea a todos los problemas y se requiere, a su vez, de intervenciones en otras áreas económicas y sociales. Existen, por tanto, diversos factores que dificultan el acceso universal al conocimiento, el pleno ejercicio del

⁸ Un análisis en profundidad de los beneficios no monetarios de la educación, lo encontramos en Vila Lladosa, L.E. (2003): Los beneficios no monetarios de la educación. *Revista de educación*, 331, 309-324.

derecho a la educación y la consecución de sistemas educativos en América Latina y, en concreto, en Centroamérica que verdaderamente tengan un potencial efectivo para revertir las desigualdades que tanto aquejan a sus sociedades.

A lo largo de estas líneas hemos podido comprobar cómo en el enfoque teórico que informa esta Tesis Doctoral, la salvaguarda y promoción de los derechos de la infancia y, en especial, del derecho a la educación poseen una importancia intrínseca y, a su vez capital, para el bienestar de las naciones y el desarrollo humano sostenible de los pueblos.

El amplio consenso logrado en torno al movimiento internacional de derechos humanos no hace sino poner de manifiesto esta relevancia a la que nos referíamos y, en coherencia con ello, incidir en el necesario compromiso de los Estados como garantes y provisosores de los mismos.

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por los países latinoamericanos, se ha producido un aumento sustancial de la producción legislativa en materia de infancia mediante planes, agendas y leyes muy variados; un proceso de adecuación de la propia legislación nacional a los compromisos internacionales adoptados en dicha Convención, que se refleja, principalmente, en los Códigos de la Niñez y la Adolescencia que poseen la mayoría de países de la región latinoamericana; así como cambios sustanciales en las políticas sociales en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, marcando todo ello un nuevo periodo en la consideración de éstos como sujetos de derecho.

Coherentemente ha sido creada toda una red nacional, regional e internacional de instituciones que se encargan de velar por el cumplimiento de los mismos a muy distintos niveles de decisión e intervención entre los cuales destacamos como el más importante, dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos, al Comité de los Derechos de Niño que supervisa la aplicación de los Estados Partes de la Convención de los Derechos del Niño. En la subregión centroamericana, guiada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, hemos de señalar la labor de jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en materia de derechos de la infancia se complementa con el Sistema Universal de Derechos Humanos en los

ámbitos de desarrollo sustantivo, de la prueba y del monitoreo y evaluación de situaciones generales. En lo que a la relación específica con el Comité de los Derechos del Niño se refiere, las observaciones finales sobre situaciones de países que emite éste sirven de referente para la Comisión en lo que respecta a la evaluación de las situaciones de los derechos humanos en la región. Del mismo modo que las observaciones finales también pueden servir de prueba sobre la violación de derechos humanos en casos individuales ante la Corte (OEA-CIDH, 2009).

En el ámbito de las políticas públicas de la infancia, ha sido también muy grande el esfuerzo de la mayoría de los Estados latinoamericano para adaptar y transformar sus instituciones conforme a los planteamientos de la CDN y son, por tanto, muy numerosas y variadas las creadas con el fin de ofrecer una protección integral a la infancia desde el nivel estatal al local pasando por consejos, patronatos, comisiones y juntas nacionales de la niñez y la adolescencia hasta llegar a defensorías, juntas y comités que velan por los derechos de los niños en el ámbito local.

En este sentido, podemos comprobar cómo existen múltiples manifestaciones tanto nacionales e internacionales que avalan la defensa de los derechos del niño y muy específicamente su derecho a la educación, sobre todo en una perspectiva de impulso a los Derechos Humanos con la que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha comprometido a todas sus agencias especializadas durante las dos últimas décadas como marco general de referencia para sus intervenciones. Es ahí, por tanto, donde radica la validez y justificación de este proyecto: en este aumento sustancial de legislaciones, órganos e instituciones promotoras de los derechos de la infancia, en los congresos internacionales de protección a la infancia y principalmente en los Tratados Internacionales sobre los Derechos del Niño: la *Declaración de Ginebra* de 1924, la *Declaración de los Derechos del Niño* de 1959 y la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989, además del trato especial que recibe esta materia en las Conferencias Mundiales sobre Educación, destacando la de Jomtien (1990) y Dakar (2000) y los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2000), donde se prima el derecho a conseguir una Educación Para Todos. Manifestaciones todas ellas que se muestran coherentes con la relevancia que ha cobrado la infancia y sus derechos en la escena internacional y, por tanto, en las agendas políticas mundiales.

Importancia asumida y promovida por numerosos organismos internacionales entre los cuales podemos destacar, entre otros, la importante labor del Fondo de Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), *Save the Children*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Todos ellos guardan una relación común en lo que concierne al tratamiento de la infancia y de la educación, se basan en la Convención sobre los Derechos del Niño amparados en el enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Y además, todos ellos han creado un vasto conocimiento sobre la infancia y sus derechos a través de sus programas de acción y producciones académicas que ponen a disposición de la población y sirven para informar la labor política en numerosos países.

UNICEF trabaja por los derechos de la infancia a muy distintos niveles de intervención. A través de los medios de comunicación realiza campañas internacionales de sensibilización, trabaja en la resolución de conflictos y en políticas cuando los gobiernos lo solicitan. Y a su vez, trabaja con las comunidades para tratar de lograr que se movilicen y actúen. Y por ello, además de su acción en situaciones de emergencia, realiza programas y proyectos específicos en los países en desarrollo en materia de supervivencia, educación y protección frente al VIH/SIDA y el abuso y la explotación infantil. También se coordina con los Gobiernos de los distintos países, así como con otras organizaciones para lograr alianzas y políticas públicas a favor de la infancia, que sean efectivas y tengan un amplio alcance (UNICEF, 2013a).

Por su parte, *Save the Children*, actúa directamente sobre las violaciones de derechos, incide en las políticas públicas y en logro de cambios legislativos, realiza tareas de sensibilización de la población en temas que afectan a la infancia; trabaja para fortalecer las capacidades de las comunidades y sociedad civil que apoya a los derechos humanos de la infancia y para promover la participación de los niños, niñas y adolescentes y la igualdad de oportunidades entre niños y niñas de diferentes realidades sociales.

OIT se ocupa de los derechos humanos de los trabajadores, la creación y fomento del trabajo decente, la protección social y el fortalecimiento del diálogo en el ámbito

laboral. En este contexto tan amplio, la infancia y el trabajo infantil ocupa eje central en el trabajo de la organización que desarrolla a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) que desarrolla investigación en el área además de numerosos programas, proyectos y campañas dirigidas a terminar con esta lacra que afecta a más de 5 millones de niños en América Latina. La adopción de numerosas normas por parte de la OIT relativas al trabajo infantil recogidas en diversos convenios han impulsado y guiado la normativa de la mayoría de los países en la región latinoamericana que los han ratificado. Son fundamentales, el convenio número 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y el número 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.

De la mano de Naciones Unidas y, en especial de la UNESCO, destacamos dos programas fundamentales de alcance mundial que no hacen sino poner de manifiesto la importancia central de la protección y promoción de los derechos de la infancia para el desarrollo de los pueblos así como, a su vez, la concepción de la educación como derecho humano fundamental e irrenunciable para todas las personas. Nos referimos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y el programa de Educación para Todos (EPT).

En un esfuerzo de cooperación internacional en Septiembre del año 2000, ciento ochenta y nueve jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, establecieron ocho objetivos mundiales cuya consecución supondría un increíble progreso y desarrollo para toda la humanidad, pues implicaría erradicar las grandes lacras que la han perseguido: la pobreza, el hambre, el analfabetismo, etc. Se trata de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todos sus objetivos de forma directa o indirecta están vinculados con el desarrollo de la infancia, como la eliminación del hambre y la pobreza (objetivo primero); la consecución de la educación primaria para todos (objetivo segundo); la promoción y protección de la salud infantil y de las madres (objetivos cuarto y quinto), etc.

Sin embargo, la comunidad internacional otorga un papel capital a la educación entre sus estrategias para la consecución de los objetivos en la medida que la consideran un derecho posibilitador de otros derechos y transversal al logro del resto de objetivos.

Este posicionamiento, por nosotros compartido, bebe del compromiso adquirido a raíz de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que tuvo lugar en 1990 en Jomtien, por la UNESCO, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el Banco Mundial, quienes inician un compromiso mundial para proporcionar educación básica de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos. Será en el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar, cuando para lograr esta meta, una amplia coalición de gobiernos nacionales, la sociedad civil y los grupos y organismos de desarrollo se comprometan a alcanzar los seis objetivos específicos de Educación para Todos.

Y en el contexto de una sociedad del conocimiento cada vez más globalizada, la educación adquiere una serie de connotaciones específicas en el marco de la agenda política educativa internacional remitiéndonos necesariamente al concepto de educación a lo largo de la vida. En la Conferencia Internacional de la UNESCO realizada en 1997 en Hamburgo, se define de la siguiente manera:

“La educación a lo largo de toda la vida es por lo tanto más que un derecho: es una de las claves del siglo XXI. Es a la vez consecuencia de una ciudadanía activa y una condición para la participación plena en la sociedad. Es un concepto sumamente útil para fomentar el desarrollo ecológicamente sostenible, para promover la democracia, la justicia y la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo científico, económico y social, así como para construir un mundo en el que los conflictos violentos sean sustituidos por el diálogo y una cultura de paz basada en la justicia. La educación de adultos puede configurar la identidad y dar significado a la vida. Aprender durante toda la vida significa replantear los contenidos de la educación a fin de que reflejen factores tales como la edad, la igualdad entre hombres y mujeres, las discapacidades, el idioma, la cultura y las disparidades económicas” (UNESCO, 1997: 22).

Y es en esta vía en la que están trabajando los gobiernos latinoamericanos cuya muestra más clara y de referencia ineludible es el proyecto *Metas Educativas 2021* para Iberoamérica, donde específicamente en la meta séptima, se hace alusión a esta concepción global de la educación: “Ofrecer a todas las personas oportunidades de Educación a lo largo de toda la vida.” Este proyecto se sustenta en la convicción por parte de los gobiernos de la región miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) de que la educación supone una estrategia fundamental para avanzar en la cohesión e inclusión social. Y “como objetivo final se plantea el lograr a

lo largo de la próxima década una educación que dé respuesta satisfactoria a demandas sociales inaplazables: lograr que más alumnos estudien y durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva, y en la que participe la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad” (OEI, 2010a:14).

Pero la preocupación central por la educación por parte de los pueblos centroamericanos contaba ya con un amplio bagaje en el ámbito de la integración regional. Así lo demuestra la adhesión de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador al Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación del año 1962.

Así pues, el hecho de que la educación haya ido adquiriendo el status de derecho humano fundamental a raíz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estrechando el vínculo creado entre los derechos humanos y la educación, ha sido esencial en la misión de extender la educación a todos. Esta es la concepción de la educación que se ha mantenido en Europa y en América Latina. Esta convicción es la misma que manifestaron los ministros y representantes de los ministerios de educación de América Latina y El Caribe reunidos en enero de 2013 en México, donde realizaron diversas recomendaciones para el establecimiento de la agenda educativa Post- 2015 en la región reafirmando “la educación como un derecho humano fundamental, consagrado en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 28 y 29 de la Convención de los Derechos del Niño, y en otros instrumentos internacionales, así como vehículo para el ejercicio de otros derechos” (OREALC, 2013:1). De todo lo anterior puede apreciarse como el enfoque de derechos humanos y la educación ocupan un lugar privilegiado en la agenda política de los gobiernos latinoamericanos.

Del mismo modo, la sociedad civil latinoamericana organizada también ha ofrecido una serie de conclusiones y recomendaciones en la configuración de la agenda de desarrollo Post-2015, en la que, desde un enfoque integral y transversal de las políticas, enfatizan el papel de la educación y de la niñez, la adolescencia y la juventud en el desarrollo. Y de nuevo, en consonancia con el posicionamiento nuestra Tesis Doctoral, entienden que “el derecho humano a la educación (...) debe ser reconocido como

objetivo en sí y como eje transversal para el logro de todos los objetivos de desarrollo (sustentable) y ODM. (...) La educación sólo será integral en su vinculación con el cumplimiento de los otros derechos: implica integralidad con los otros derechos: salud, nutrición, vivienda, cultura, medio ambiente” (CLADE, 2013:16).

Hasta aquí, hemos dado a conocer los enfoques teóricos que nutren esta Tesis Doctoral, tratando de justificar la relevancia y pertinencia de la misma. No obstante, si nuestro amplio y nutrido argumentario no fuera suficiente apelaremos al hecho de que salvaguardar y hacer cumplir los derechos de todos, pero sobre todo, los de los más vulnerables por su situación de indefensión, como es el caso de la infancia, es, ante todo, una cuestión de justicia social. Justicia social amparada en la firme convicción de que todo ser humano tiene derecho a la vida, a desarrollar un proyecto de vida digna y a recibir una educación que le permita prosperar y autorealizarse. Sin duda, esta búsqueda de justicia social cobra un sentido fundamental en América Latina que puede considerarse la región más desigual del planeta.

La igualdad, ese principio fundamental que se encuentra, junto con la libertad, en la base de la justicia social, ese valor que articula con firmeza el tejido que cohesiona la sociedad y pone en un primer plano la dignidad y el bienestar de las personas todavía resulta muy lejano para los pueblos latinoamericanos. Rawls, en su obra “Teoría de la Justicia”, pone el énfasis en un concepto fundamental, lo que defienden los liberales no sólo es la libertad, sino la justicia social. Por ello, establece dos principios fundamentales a partir de su teoría de la posición original bajo el velo de la ignorancia para concebir de forma racional y universalista cuáles han de ser los principios que guíen el concepto de justicia. Nos habla de la justicia como libertad y equidad y afirma que las desigualdades son injustificables a menos que razonadamente sean ventajosas para todos (Rawls, 1971).

Sin embargo, el problema que se ha ido constatando a lo largo del tiempo, es que la consecución de mayores cotas de libertad individual ha ido en detrimento de la igualdad social y por tanto de la justicia social, casi como si de una relación directa se tratara. Pero nada más lejos de la realidad. Si bien es cierto que es difícil armonizar

ambos principios, es posible, pues si ellos son los cimientos en los que se basa la democracia, a ella deben volver para devolverle la legitimidad sobre la que fue creada.

En este sentido, el concepto de igualdad en América Latina está estrechamente vinculado al valor de la democracia, cuya conquista ha sido fruto de largas luchas. Así, “en 1971, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no eran democracias y durante esa década, varias naciones democráticas retrocedieron al autoritarismo. Después de una oleada de cambios políticos, hacia 1990 casi 80% de los países ya había recuperado la democracia. Y en 2008, tras los cambios en los regímenes en Ecuador y Perú, el porcentaje ascendió a 87%” (PNUD, 2010a: 77).

Al hilo de esta idea, como comenta Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), “igualdad sin democracia es igualdad sin derechos básicos y sin Estado de derecho, lo que constituye una contradicción en los términos” (CEPAL, 2010a: 13-14).

Todo lo expresado, nos permite afirmar que la igualdad es un valor irrenunciable, pero la realidad social de las naciones demuestra que queda mucho camino por recorrer. Para las sociedades humanas sigue siendo un objetivo de conquista, pero de forma muy especial para Latinoamérica. La cual, podemos afirmar es la región más desigual del planeta. Cuyas causas, múltiples y variadas, hunden sus raíces en siglos de historia de la región. Una historia que:

“recorre cinco siglos de discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría. Recorre una modernización hecha sobre la base de la peor distribución del ingreso del mundo. Recorre décadas recientes en que se ha exacerbado la heterogeneidad de las oportunidades productivas de la sociedad, se ha deteriorado el mundo del trabajo y se ha segmentado el acceso a la protección social, multiplicándose las brechas por doquier. Recorre las asimetrías frente a la globalización” (CEPAL, 2010a).

La reducción de la desigualdad en América Latina es posible, no hemos de ser negativos al respecto puesto que, además, estamos en una coyuntura positiva para revertir o paliar esta realidad. Como explica Tedesco (2012) existe una conciencia creciente en un amplio sector de la ciudadanía y la clase dirigente de la necesidad de afrontar el desafío que supone reducir la significativa desigualdad propia de los países

latinoamericanos. Afirma que el objetivo de lograr sociedades más justas mantiene plena vigencia y que el contexto económico y político propicio estimula las peticiones para avanzar en este sentido. Pero hemos de tener claro que, ante todo, se trata de un problema de carácter estructural cuyos mecanismos suelen operar en múltiples ocasiones ocultos bajo los parámetros de la neutralidad y naturalidad, que la costumbre y la racionalidad, en el sentido que expresa Max Weber en su obra “Economía y Sociedad”, han pretendido legitimar a lo largo de los siglos.

La educación tiene un papel clave en la constitución de sociedades más justas puesto que es esencial en la reducción de desigualdades, la inclusión y la movilidad social. Por ello, “buscar estrategias destinadas a garantizar que la educación obligatoria (...) tenga altos niveles de calidad homogénea para todos los sectores es una de las exigencias más importantes de los proyectos políticos comprometidos con la justicia social” (Tedesco, 2012: 141).

Por otro lado, respecto a los antecedentes y estado de la cuestión en torno a los derechos humanos, los derechos de la infancia y el derecho a la educación sería necesario hacer un seguimiento de la producción legislativa derivada del movimiento internacional de derechos humanos. Esta cuestión se ha ido tratando en el desarrollo anterior al justificar el enfoque de derechos humanos y será abordado de forma más prolija en uno de los capítulos de esta Tesis Doctoral. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar aquí para hilvanar nuestra exposición, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, punto de partida del enfoque de derechos humanos y de la concepción de la educación como derecho humano fundamental. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 como instrumento jurídico con carácter vinculante que puede considerarse el punto de confluencia del reconocimiento de los derechos de la infancia y del derecho a la educación. De forma específica, destacar también la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2005 en lo que respecta a los derechos de la juventud que, por primera vez, un instrumento jurídico internacional con carácter vinculante reconoce de forma específica a “todas las personas, nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica, comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad”(art 1). Es importante

incidir, siguiendo con lo expuesto en el artículo primero de la convención, que los jóvenes que sean menores de edad tienen reconocidos los derechos de dicha convención sin perjuicio de todos aquellos que les beneficien por la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. Y dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos destacamos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del año 1948 por ser el gran marco inspirador en el que inserta la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1959 que rige la jurisprudencia en materia de derechos de la infancia en base al artículo 19 de la misma en un *corpus juris* con la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

En lo que concierne a la producción escrita en materia de Derechos Humanos es de destacar la Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977 - 2004). Así como las publicaciones periódicas de la revista “Brecha” y los informes en torno a la situación de los derechos humanos en Centroamérica realizados por la extinta Comisión para la defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) desde los años 80 del siglo XX. No sin dejar pasar las numerosas organizaciones defensoras de los derechos humanos a nivel internacional, como *Human Right Watch* y sus informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región a través de su división en América, *Americas Watch* y Amnistía internacional y sus informes anuales sobre la situación mundial de los derechos humanos. También, señalar los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos en torno a las prácticas en derechos humanos. Y la crítica realizada a los mismos por parte de *Human Rights Watch*. Documentos estos, entre otros muchos, a los que pude acceder en la biblioteca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Centro de Documentación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

En materia de derechos de la infancia una aproximación de conjunto a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en Latinoamérica la encontramos en el trabajo de Carmona (2011). Destacamos también las obras desarrolladas por Dávila, P y Naya, L.M (coord.2010 y 2011) que versan sobre las temáticas de infancia, los

derechos y la Educación en América Latina, dedicando la obra más reciente una especial atención a la educación inclusiva.

Los documentos de estudio que ofrece UNICEF sobre la infancia son una excelente fuente de información, principalmente a través de los informes “Estado Mundial de la Infancia” que publica anualmente. En este sentido, también son muy útiles los informes sobre el estado de la infancia y sus derechos que publican distintos países centroamericanos como, por ejemplo, la serie de informes sobre el Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA) que publica el Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA) en Costa Rica. Las observaciones que el Comité realiza a los países Centroamericanos sirven de punto de partida en el análisis de la situación de los derechos de la infancia cuya tarea facilita la Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2004).

En Centroamérica, podemos destacar los trabajos, entre otras organizaciones no gubernamentales, de Casa Alianza, Visión Mundial o Defensa de los Niños Internacional (DNI). Algunos de los cuales estaban disponibles en versión digital y a otros pude acceder físicamente visitando las propias organizaciones y sus centros de documentación y en el caso de Casa Alianza a través del Centro de Documentación del IIDH.

En el terreno más específico del derecho a la educación y los derechos humanos resultan interesantes las publicaciones sobre el derecho a la educación de Tomasevski (2002; 2004) y Muñoz (2005; 2009) y del Instituto interamericano de Derechos Humanos, centrado en sus programas de Educación para los derechos humanos. También son importantes informes específicos que realizan los distintos países centroamericanos como el informe trienal que presenta el Estado de Costa Rica bajo el título: “Estado de la Educación”. Resultan también de sumo interés los informes de seguimiento de Educación Para Todos en América Latina (UNESCO 2010 y 2011), el informe de seguimiento de los ODM en la región (CEPAL, 2010), así como los

informes sobre tendencias sociales y educativas en América Latina (SITEAL, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011).

Desde una perspectiva más global, dan buena cuenta del estado de la cuestión la serie de informes que realiza la CEPAL bajo el título “Panorama Social de América Latina” y que viene realizando desde el año 1997. Y de forma concreta, informan del contexto de la subregión centroamericana los cuatro informes del “Estado de la región” realizados desde el año 1999. También, son importantes los informes realizados a nivel nacional, como por ejemplo en el caso de Costa Rica, el “Estado de la Nación”. Informe que realiza cada tres años el Programa del Estado de la Nación (PEN) y que nos ofrece una visión más específica de la situación concreta del país.

En lo que concierne a la metodología de investigación, al abrigo de este amplio marco de referencia previo, abrazamos el método comparado en educación para abordar los objetivos que persigue nuestro estudio, los cuales detallamos a continuación.

Objetivos generales:

- Comparar y analizar la situación de los derechos de la infancia en los países centroamericanos de Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá más directamente vinculados con la posibilidad del disfrute del derecho a la educación desde un enfoque de derechos y desarrollo humanos.
- Aportar elementos de juicio, a la luz de los resultados de la investigación, que orienten y fundamenten de forma más ajustada y eficaz las líneas maestras de la política nacional de los distintos países estudiados.
- Aportar elementos de juicio, a la luz de los resultados de la investigación, que orienten y fundamenten de forma más ajustada y eficaz la toma de decisiones y la elaboración de las líneas maestras de la política de cooperación al desarrollo en la subregión centroamericana desarrollada por el Estado Español, las Comunidades Autónomas y las Organizaciones No Gubernamentales.

Objetivos específicos:

- Describir, comparar e interpretar la realidad socioeconómica y educativa de la región latinoamericana en la que se desarrolla la infancia.
- Conocer algunas de las especificidades contextuales de la subregión centroamericana como la situación histórica de los Derechos Humanos y la violencia.
- Realizar un diagnóstico actual de la situación de los derechos de la infancia relacionados con el cumplimiento del derecho a la educación.
- Ofrecer un modelo de análisis explicativo holístico e integral de la situación del derecho a la educación.
- Establecer unas conclusiones comparativas que sinteticen los principales resultados de la investigación.
- Establecer posibles tendencias futuras y orientaciones globales de actuación en el marco de las políticas de la infancia.

Siguiendo con la metodología que va a emplearse en este trabajo es necesario, al menos, explicar de forma concisa en qué consiste el método comparado en educación, no sin antes reparar en el hecho de que existe una pluralidad de métodos que son ampliamente aceptados por la mayoría de comparatistas como susceptibles de ser empleados en Educación Comparada, apartándonos de la creencia en la existencia de un único método correcto (García Garrido, García Ruiz, 2012). En este mismo sentido se manifiesta Caïs, J. (2002). En la actualidad se vienen haciendo numerosos avances en el campo teórico de la Educación Comparada e Internacional que matizan, amplían y, en definitiva, desbordan las etapas comparativas del método clásico propuesto por Bereday (1964) y Hilker (1968) que son: descripción, interpretación, yuxtaposición y

comparación. No obstante, el reconocimiento de estas cuatro etapas básicas en el método comparado goza de cierta aceptación entre los comparatistas de la educación.

Teniendo en consideración las palabras de Scriewer (2000) al señalar que no sólo se ha de realizar un análisis de los cambios teóricos de la Educación Comparada, sino también de las consecuencias metodológicas de dichos cambios⁹, compartimos las valiosas matizaciones y aportaciones realizadas por García Garrido (1982) y Ferrer Julià (1990) al método de Bereday y Hilker que puede considerarse “el método comparativo por excelencia y con un mayor peso en la historia de la educación comparada contemporánea” (Ferrer Julià, 1990:75).

Así pues, somos conscientes y asumimos las críticas que desde el enfoque moderno-tardío o postmodernista se realizan a los modelos positivistas en Educación Comparada. Por ello, atentos al hecho de que la Educación Comparada no se puede quedar en el establecimiento de relaciones entre hechos observables sino que ha de tratar de establecer relaciones entre las relaciones y que puede ser considerada nuestra ciencia, como una ciencia de la complejidad, es fundamental, siguiendo a García Garrido y García Ruiz (2012), no confundir el método comparado con las fases de la investigación comparativa puesto que éstas últimas aportan una estructura formal útil y necesaria pero no conforman por sí solas el método social que debe acoger toda investigación comparativa. Ello nos remite irremediabilmente a la cuestión de la interdisciplinariedad de la Educación Comparada y, por tanto, a la necesaria influencia de otras Ciencias Sociales a la ciencia pedagógica que doten de profundidad a nuestro objeto de estudio y faciliten métodos de investigación social a la investigación comparativa.

Nuestro trabajo, además, tiene una envergadura y dimensionalidad que va más allá de cualquier estructura, etapa o aspecto educativo concreto del ámbito formal de los sistemas educativos para aterrizar en las complejas relaciones entre el derecho a la educación y los restantes derechos de la niñez en el contexto social, histórico y político en el que se insertan.

⁹ Citado en García Garrido, J.L. y García Ruiz, M.J.(2012): *La metodología de la Educación Comparada*. J.L. García Garrido, M.J. García Ruiz, y E. Gavarie Starkie: La Educación Comparada en tiempos de globalización. Madrid: UNED.

En este sentido, algunos académicos denuncian la forma de hacer Educación Comparada que continua centrándose básicamente en el análisis de los sistemas educativos nacionales. En este sentido, Cowen (2009) manifiesta que la comparación de los sistemas educativos es limitada y se interroga “¿por qué seguimos estando implicados en este tipo de Educación Comparada? Afirma que hay que reimaginar el enfoque y el estudio de la Educación de la Educación Comparada y que ésta precisa una “problemática intelectual compleja¹⁰”.

Una vez hechas estas aclaraciones, siguiendo la clasificación de Roselló (1978) diremos que nuestra investigación comparativa tiene una naturaleza explicativa pues más allá del establecimiento de semejanzas y diferencias pretende encontrar las causas de las mismas. Se realiza en un momento temporal determinado entre cinco unidades de comparación, por lo que se trata de una comparación estática o sincrónica. En función de las unidades de comparación, nuestro estudio atiende los países centroamericanos de Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (unidades de comparación). Por tanto, se trata de una comparación inter-nacional¹¹ cuyos criterios básicos para su elección han sido, la relación geográfica entre los mismos¹² así como las condiciones particulares de desarrollo de la subregión centroamericana¹³.

En este sentido, al inicio de este proceso de investigación uno se plantea: ¿por qué la región latinoamericana? ¿Por qué Centroamérica como unidad de estudio? América Latina, aunque se encuentra inmersa en pleno proceso de expansión y desarrollo, continúa siendo la región más desigual del planeta y todavía con altos índices de pobreza. Este hecho, hizo centrar mi atención en la región latinoamericana y de forma específica en la subregión centroamericana porque, a medida que iba estudiando la situación social de la región, más cuenta me daba de la precariedad generalizada de la

¹⁰ Citado en García Ruiz, M.J (2012): La epistemología de la Educación Comparada en tiempos de globalización y postmodernismo. En J. González Faraco (coord.), *Identidades Culturales y Educación en la Sociedad Mundial*. Huelva, España: Universidad de Huelva.

¹¹ Según la clasificación de García Garrido (1982) en base a Lê Thành Khôi (1981). En García Garrido, J.L. (1982): *Educación Comparada. Fundamentos y problemas*. Madrid: Dykinson.

¹² Según Francesc Raventós para que una comparación sea de interés, supone una afinidad geográfica, histórica o de campo científico. En Raventós, F. (1990): *Metodología Comparativa y Pedagogía Comparada*. Barcelona: Boixareu.

¹³ . En este estudio se han incluido concretamente los países centroamericanos mencionados y no otros siguiendo el criterio de Naciones Unidas y con la pretensión de que los resultados de la investigación sufran la menor distorsión posible.

mayoría de países centroamericanos, en comparación con el resto de la región. Este hecho suscitó mi interés en conocer el porqué de esta realidad y como afectaba a los más vulnerables, los niños, en cada uno de esos países, así como las desigualdades que pudieran surgir entre ellos a pesar de la proximidad geográfica y, en la mayoría de casos, histórica que los une. Dentro de la región latinoamericana, Centroamérica es una de las subregiones con peores niveles de desarrollo humano. Por ello, nos parece una cuestión de justicia social tratar de averiguar cuáles son las condiciones de los derechos de la niñez en la subregión, para poder establecer diagnóstico certero y aportar elementos de juicio que orienten las intervenciones pertinentes para hacer de la infancia una infancia feliz con garantías de desarrollo y bienestar duradero.

En consonancia con lo manifestado, siguiendo las aportaciones de Caïs J. (2002), nuestro trabajo realiza un análisis entre países (*cross - national*), utiliza, fundamentalmente, la estrategia de análisis de casos cuyo método de análisis más importante es el método comparativo y emplea la comparación de sistemas similares¹⁴.

Siguiendo con el proceso metodológico empleado, realizamos una descripción contextual comparativa de la situación socioeconómica y educativa de la región latinoamericana así como de las especificidades contextuales de la subregión centroamericana. Para ello hacemos una recolección, examen, clasificación, comparación e interpretación de los contenidos. En esta tarea es muy importante nutrirse de las aportaciones tanto metodológicas como gnoseológicas de otras Ciencias Sociales, como ya se apuntaba con anterioridad. Así pues, se ha recurrido al análisis de contenido¹⁵ para tratar de examinar la realidad contextual que rodea a nuestro objeto de estudio de una forma ordenada, clara y rigurosa. Del mismo modo, el recurso a otras disciplinas sociales en la fase de interpretación se hará como apoyo en la medida que contribuya a otorgar profundidad o dimensionalidad a nuestro objeto de estudio ya que, como explican García Garrido y García Ruiz (2012), es un aspecto necesario. Por tanto, la complementariedad e interdisciplinariedad académica se revela clave en la fase interpretación, puesto que ésta última, trata de responder a la gran complejidad de

¹⁴ La similitud entre países puede darse por la proximidad geográfica o también pueden ser homogéneos en diversos aspectos como la historia, el nivel de desarrollo o la cultura.

¹⁵Según Berelson (1952:18) el análisis de contenido se trata de una “técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación”. Citado en García Garrido, J.L. (1982): *Educación Comparada. Fundamentos y problemas*. Madrid: Dykinson.p.160

nuestro objeto de estudio. Como explica Noah H. J. y Eckstein M.A.(1970) a este respecto, la fase descriptiva comenzó con la observación de otros pueblos y su educación; evolucionó hacia la descripción de sistemas escolares extranjeros; fue ampliándose progresivamente hasta incluir el examen del contexto histórico, político y social en el que se desenvolvían; y a esta descripción de relaciones finalmente se añadió una nueva dimensión cuando los comparatistas pasaron a estudiar la interacción dinámica entre la educación y su escenario social. Así pues, a modo de síntesis, en la fase descriptiva se recogen los factores contextuales para después poder interpretar correctamente los datos educativos (Ferrer Julià, 2002).

En la fase de yuxtaposición las unidades de comparación serán contrastadas unas con otras mediante cuadros o tablas en torno a unos criterios de comparación que emanan en nuestro trabajo del articulado de la *Convención de los Derechos del Niño* y por tanto, del enfoque de derechos humanos, así como de la perspectiva del desarrollo humano y bienestar inspirado en el enfoque de capacidades de Sen y de las fases anteriores, las cuales requieren, siguiendo a García Garrido (1982), de reclasificación y reevaluación puesto que el volumen de los descubrimientos realizados en el estudio descriptivo previo, resulta demasiado extenso y sin forma, de modo que, multitud de datos que en un principio guardaban relación con el objetivo principal del estudio luego no son necesarios, datos que se clasificaron de una forma determinada deben cambiar de ubicación o fenómenos y aclaraciones que parecían ser relevantes ahora lo son menos, o al contrario.

Ante la amplitud de temas a abordar en este estudio comparativo sobre los derechos de la infancia y la educación en Centroamérica, es necesario ordenar los contenidos del mismo de forma operativa. Para ello, empleamos como principios organizadores los criterios de comparación¹⁶, que en nuestro estudio serán denominados “factores materiales contextuales”, “factores educativos”, “factores de salud” y “factores de

¹⁶ El criterio de comparación o *tertium comparationis* permite que todas las unidades que se pretenden comparar se puedan examinar a partir de una variable común configurando una especie de tercera dimensión sobre la cual las unidades de comparación pueden proyectarse inequívocamente. Raivola, R. (1990): ¿Qué es la comparación? Consideraciones metodológicas y filosóficas. En P.G. Altbach y G. Kelly (Comps.). *Nuevos enfoques en educación comparada* (pp.297-311). Madrid: Mondadori España.

protección” y que claramente están vinculados, en el caso de los tres últimos factores, a derechos específicos de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La selección de estas variables globales y los indicadores concretos que contienen, guiada por los objetivos de nuestro estudio, se realizará en la medida que hay certidumbre sobre la influencia que ejercen en el cumplimiento del derecho a la educación de la infancia. A su vez, los criterios de comparación estarán compuestos, siguiendo a Doyal y Gough (1994) por indicadores transculturales negativos y positivos. Para los primeros, se evalúa la falta de componentes empíricos de los indicadores analizados como, por ejemplo, la tasa de mortalidad. Para los segundos, se evalúa que justifiquen la existencia de esos componentes empíricos como, por ejemplo, el nivel de renta.

Respecto a los factores materiales contextuales, se analizan elementos de bienestar general de carácter contextual y estructural que condicionan la situación del derecho a la educación y del resto de derechos de la infancia, como los niveles de analfabetismo adulto, la pobreza o la desigualdad de ingresos, entre otros aspectos. Para los factores educativos, todos los elementos seleccionados tienen una relevancia y significación clara en relación con el estudio del derecho a la educación desde una perspectiva de equidad. Los factores de salud contemplan indicadores que analizan la situación del derecho a la salud de la infancia y que ejercen una clara influencia sobre el disfrute del derecho a la educación como la supervivencia, el desarrollo saludable de la infancia y la provisión del servicio público de salud. Aspectos como la mortalidad o la desnutrición en la infancia son tenidos en consideración ya que, en primer lugar, la vida tiene valor en sí misma y la realización del resto de derechos, como el derecho a la educación, dependen necesaria y primitivamente, del hecho de estar vivo. En segundo lugar, una buena nutrición es fundamental para un correcto desarrollo físico, cognitivo y emocional que permita al niño afrontar con garantías el proceso educativo. Finalmente, los factores de protección recogen aspectos que analizan la situación de determinados derechos vinculados a circunstancias de clara vulnerabilidad de la infancia ante la falta de protección y seguridad de la misma como, por ejemplo, el trabajo infantil o la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescente y que son condicionantes o privativos del derecho a la educación.

En la parte final del método comparado realizaremos una comparación valorativa y/o prospectiva, analizando las semejanzas y diferencias entre los datos objeto de comparación y con respecto al criterio de comparación establecido. Siguiendo a García Garrido (1982), la investigación comparativa no debe concluir sin la exposición de unas conclusiones claras y precisas, las conclusiones comparativas. Llegados a este punto, en este ejercicio de valoración entra en juego la importancia de la formación científica previa del investigador y su particular ideología o visión del mundo. Sin embargo, esta tarea valorativa no le resta científicidad ni eficacia a la investigación comparativa. Más bien, trata de evitar que el estudio sólo llegue a ser una, quizás aceptable, colección de estudios yuxtapuestos.

Por último, para obtener otro tipo de conocimiento, derivado de fuentes orales directas, con un carácter más cualitativo y cuyas aportaciones nos permitan a lo largo de este estudio complementar, ampliar, profundizar, explicar y contrastar aquel derivado de las fuentes documentales escritas, se ha recurrido a la técnica de entrevista abierta con siete expertos centroamericanos en derechos humanos, derechos de la infancia y de la educación. A este respecto, durante mi estancia de investigación en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) tuve la oportunidad de entrevistarme con diferentes expertos/as en Derechos Humanos, de la infancia y de la educación en Centroamérica. Utilizando la técnica de la entrevista abierta, realicé un total de siete entrevistas en el mes de diciembre de 2012, las cuales se adjuntan a este estudio en soporte electrónico. También, en el anexo 1 se amplía la información referente a los expertos entrevistados, aspectos formales de la entrevista y se incluye el guión de las preguntas realizadas. Respecto al tratamiento de la información, hemos de decir que las entrevistas fueron transcritas y trabajadas de modo que se emplearán algunos de los contenidos de mayor interés en relación a nuestro estudio. Consideramos muy sustancial, en este sentido, poder ir intercalando las aportaciones de estos profesionales en el texto pues, en ocasiones, nos otorgaran claves para seguir indagando en nuestro estudio, en otras, nos ayudarán a confirmar nuestras observaciones así como podrán disentir de las mismas, y finalmente, podrán ofrecer un rico contraste entre el plano teórico y la práctica en torno a la situación del cumplimiento de los derechos de la infancia en la subregión centroamericana.

Respecto a las fuentes de información utilizadas, en este estudio nos hemos nutrido de fuentes primarias, secundarias y auxiliares para recopilar los datos y la información necesaria en nuestra investigación. En lo que respecta a las fuentes primarias, hemos recurrido a bases de datos, a reuniones, a las aportaciones de los expertos entrevistados y a documentos no oficiales con el fin ya mencionado, así como para tratar de contrastar la información derivada de los documentos oficiales. En este sentido, tuve la oportunidad de asistir a diferentes actividades académicas¹⁷ desarrolladas en Costa Rica, íntimamente vinculadas con los derechos de la infancia y el derecho a la educación que contribuyen a nutrir nuestro conocimiento de la materia objeto de estudio, también desde una perspectiva práctica.

No obstante, como comenta García Garrido (1982) el más amplio recurso de las investigaciones comparativas lo constituyen las fuentes secundarias, como en el caso de nuestra investigación. Las componen los numerosos informes, anuarios estadísticos, monografías, artículos de revistas y libros consultados que han sido realizados por uno o varios investigadores y versan sobre nuestra temática de estudio. Por su parte, las fuentes auxiliares son empleadas en la medida que complementan desde otras perspectivas y áreas de estudio el conocimiento e interpretación de nuestro objeto de estudio: los derechos de la infancia centroamericana con particular énfasis en el derecho a la educación. Para recopilar este tipo de documentación, se ha recurrido a redes de información bibliográfica y catálogos que, en ocasiones, no estaban informatizados y se ha procedido a realizar una revisión manual. Haciendo, en todo caso, una ardua tarea de búsqueda y selección. Posteriormente, hemos accedido a los materiales pertinentes, bien a través de Internet si estaba disponible en formato electrónico, como en el caso de diversos trabajos académicos elaborados por organismos internacionales como

¹⁷Asistencia y participación en diferentes actividades desarrolladas en dicho país, íntimamente vinculadas con los derechos de la infancia y el derecho a la educación, como el Foro Regional Aguirre 2012: “Prevención contra la Explotación Sexual Comercial” organizado por el Ministerio de Educación Pública (MEP) y UNICEF; el Foro-Taller: “Fortalecimiento de la gobernabilidad e institucionalidad del sector cultura, en el Caribe de Nicaragua y Costa Rica”. Proyecto patrocinado por la UE y la fundación *Arte y Cultura para el Desarrollo*; así como la asistencia a la Conferencia: “Qué le debe Costa Rica a las niñas, niños y adolescentes: Balance de los informes del Comité de los derechos del Niño” a cargo de D. Rodolfo Vicente Salazar, director del INEINA.

UNICEF, OIT, UNESCO o el Banco Mundial, entre otros, o bien, visitando bibliotecas y centros de documentación de diversas entidades¹⁸.

La estructuración de la Tesis Doctoral se divide en dos partes formada por un total de cinco capítulos. La Primera Parte recoge dos capítulos dedicados al estudio del contexto socioeconómico y educativo general de la región Latinoamericana. La Segunda Parte, consta de tres capítulos que, principalmente, desarrollan un estudio profundizado de la situación de los derechos humanos, de la infancia y la educación en Centroamérica.

En el Capítulo primero, se pretende abordar cuál es la realidad social y económica en la que se encuentra Latinoamérica analizando la evolución de la misma desde una perspectiva integral y en clave de (des)igualdad. Para ello, se dará a conocer, primeramente, la historia reciente de la región, abordando la influencia de la crisis económica y del neoliberalismo en las políticas económicas y sociales, así como algunas de sus repercusiones en el propio seno de la sociedad con la intención de ofrecer ciertas claves que nos ayuden a comprender e interpretar, en segundo lugar, el escenario socioeconómico actual en el que se desenvuelve la población latinoamericana.

El Capítulo Segundo, se ocupa de analizar la realidad educativa de la región latinoamericana, realizando un recorrido histórico educativo por las últimas décadas del siglo XX que nos conduzca al panorama educativo actual. En este último, se abordan los distintos niveles del sistema educativo desde una perspectiva de igualdad, la situación

¹⁸ A este respecto, en Valencia he recopilado información en la biblioteca de Humanidades y la biblioteca de ciencias sociales de la Universidad de Valencia. En Costa Rica, pertenecientes a la Universidad Nacional (UNA) consulté y recopilé información del centro de documentación del IDELA “Repertorio americano”, biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras, biblioteca “Joaquín García Monge”, centro de investigación y documentación educativa (CIDE), centro de investigación y documentación en Ciencias Sociales (CIDCSO) e instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA). De la Universidad de Costa Rica (UCR) accedí a la biblioteca “Monge Alfaro”, biblioteca “Luis Demetrio Tinoco”, biblioteca de Derecho, biblioteca de Educación, Centro Integrado de Documentación Centroamericana en Ciencias Sociales (CIDCACS). Y, finalmente, a otras instituciones relevantes del país en lo que respecta al objeto de estudio de esta Tesis doctoral como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y su centro de documentación, la biblioteca de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la fundación Omar-Dengo, la Organización No Gubernamental (ONG) Derechos de los Niños Internacional (DNI) y la ONG Visión Mundial.

de la calidad de la enseñanza, la financiación educativa, los problemas educativos más acuciantes de Latinoamérica y el progreso de la región en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y del programa de Educación Para Todos (EPT).

El Capítulo Tercero, además de ofrecer unas breves pinceladas generales de los países Centroamericanos que serán objeto de estudio, aborda dos temas específicos que tienen una especial incidencia en la subregión y que, manifiestamente, perjudican la realidad presente de los derechos humanos y, específicamente, del derecho a la educación, como son la situación histórica de violación sistemática de los derechos humanos y la violencia.

En el Capítulo Cuarto, con la finalidad de preparar el terreno adecuado para abordar el posterior estudio de los derechos de la infancia y la educación en Centroamérica, se realizará una aproximación conceptual e histórica a la infancia y la educación en política internacional en materia de Derechos Humanos estableciendo una línea argumental cronológica que revele en qué condiciones éticas y legales se encuentran los Derechos Humanos, los Derechos del Niño y, concretamente, el Derecho a la educación.

Finalmente, en el Capítulo Quinto se realiza un estudio comparativo de la situación de los derechos de la infancia relacionados con la educación en Centroamérica, así como de una serie de elementos contextuales y estructurales generales que, desde una perspectiva de bienestar y derechos humanos, contribuyan a ofrecer un modelo de análisis explicativo, holístico e integral, de la situación del derecho a la educación de la infancia en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El capítulo se dividirá en dos partes. La primera de ellas, será destinada a la yuxtaposición y comparación de las variables que componen los criterios de comparación. En la segunda parte se recogerán las conclusiones más relevantes de dicho estudio y se establecerán y explicarán las relaciones entre los elementos estudiados. Todo ello con el propósito último de orientar posibles vías de actuación futura en materia de derechos de la infancia.

Esta investigación está dirigida, especialmente, a todos aquellos que están comprometidos y se preocupan por la realidad diaria de la infancia centroamericana y, en la medida de sus posibilidades, desde cualquiera que sea su posición, se ocupan de aportar un rayo de luz que contribuya a lograr la vivencia plena de los derechos de la niñez y la adolescencia en Centroamérica.

Quiero, por último, expresar mi agradecimiento a todos los que han hecho posible que esta investigación sea una realidad. Al Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia y al Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Costa Rica. A mi director de Tesis, Luis Miguel Lázaro, quien me ha acompañado a lo largo de todo este proceso y ha sabido orientarme y reconducir mis inquietudes con gran sabiduría. Y a mi familia, Carlos, Alfredo, Leonor, Ana y Javi, por su amor y apoyo incondicional sin el cual nunca habría llegado hasta aquí.

PRIMERA PARTE
AMÉRICA LATINA EN SU CONTEXTO

Capítulo 1: Contexto socioeconómico de América Latina

En el capítulo primero de este estudio se pretende abordar cuál es la realidad social y económica en la que se encuentra la región analizando la evolución de la misma bajo estos parámetros desde una perspectiva integral y en clave de (des)igualdad. Por ello, en este apartado se dará a conocer, en primer lugar, la historia reciente de la región, abordando la influencia de la crisis económica y de la ortodoxia neoliberal, entre otras cuestiones, en las políticas económicas y sociales, así como algunas de sus repercusiones en el propio seno de la sociedad. Esta parte de la historia que se relata a continuación pretende sentar las bases para comprender en toda su complejidad el segundo apartado de este capítulo, destinado a conocer la situación presente de los pueblos latinoamericanos y a ofrecer algunas recomendaciones en clave política que sirvan para mejorar una existencia marcada por la pobreza y la desigualdad social.

1.1 Historia reciente.

Antes de adentrarnos de lleno en la situación actual que dibuja la realidad socioeconómica de la región latinoamericana, es necesario retrotraernos y conocer parte de la historia social y económica más reciente de ésta, pues nos va a otorgar las claves para entender cuál es el desarrollo y el panorama presente.

A este respecto, el período comprendido entre 1980 y 1990 fue uno de los peores momentos de la historia económica de la región, conocido como la “década perdida” debido a las nefastas consecuencias de la llamada crisis de la deuda. Como explica Lázaro: “la grave crisis económica mundial que tiene lugar entre 1981 y 1986 provoca serios ajustes estructurales que no sólo no potenciaron el crecimiento económico previsto, sino que, además, pusieron en una muy grave situación en todos los aspectos a los llamados “grupos vulnerables” (Lázaro, 2003:179).

Se realizaron numerosos recortes financieros relativos al gasto público de la región y de forma muy especial del gasto público social que repercutieron muy negativamente en estos colectivos, puesto que el Estado disminuyó su rol como garante y regulador del bienestar social. Bienestar que se vio mermado ante el conjunto de reformas mercadocéntricas que el Estado adoptó, como la privatización de parte de la provisión de bienestar (regímenes de seguridad social, salud y educación). En el plano laboral, la flexibilización, la desregulación, la reducción de los costos salariales y la precariedad contractual marcaron la tendencia de la política de empleo de la época, lo que supuso, entre otras cosas el aumento del trabajo por cuenta propia y del trabajo informal. A su vez se tendió a la descentralización de los sistemas educativos y sanitarios, lo que implicó problemas de financiamiento a nivel subnacional y también la privatización de parte de los servicios. En este aspecto, el Caribe de habla inglesa y holandesa marcó la diferencia con respecto al resto de la región, puesto que en todo momento se garantizó el libre acceso de la ciudadanía a los servicios de educación y salud.

Aquí, hemos puesto de manifiesto algunas de las reformas más importantes en el plano social a raíz de la crisis de la deuda de los ochenta, cuyo estilo neoliberal al servicio del mercado continuó en los años noventa, a pesar de que se revalorizara positivamente el gasto social por parte de los gobiernos de la región. Este cambio, trajo consigo el consiguiente aumento progresivo del gasto público social y en definitiva un mayor compromiso por parte de los Estados con las políticas sociales (CEPAL, 2010a).

En esta etapa, los gobiernos latinoamericanos se ven presionados a aceptar las prescripciones de instituciones financieras internacionales como consecuencia de la necesidad de recibir el flujo de capitales extranjeros que aliviara la situación económica, la cual había experimentado ciertas mejoras en aspectos relevantes de la situación económica, política y social, pero aún estaba lejos de una estabilidad efectiva (Lázaro, 2003).

En este mismo sentido, Gentili afirma que “la ortodoxia neoliberal promovida por los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), fue asumida por las élites políticas y económicas

locales como la única receta válida para superar el déficit público y estabilizar las convulsionadas economías de la región” (Gentili, 1999:57).

Estas prescripciones, bajo la expansión de las políticas neoliberales de mercado adoptaron su máxima expresión en Latinoamérica a través del llamado “Consenso de Washington”. Es en el documento que J. Williamson (1993) tituló “Democracy and the Washington Consensus” donde se concreta un conjunto de medidas en materia de política económica, que como explican Marktanner y Winterberg (2009) en un principio fue diseñado como un paquete de reformas para América Latina. Sin embargo, “debían contemplar aquellas medidas de reforma económica aplicables universalmente, al margen del contexto histórico, cultural o geográfico de un país en desarrollo” (Marktanner y Winterberg, 2009: 8).

Estos mismos autores realizan una sinopsis de las 9 medidas políticas como respuesta a los distintos problemas económicos (inflación, crisis de la deuda, evasión impositiva etc.). A saber, disciplina fiscal, liberalización de las tasas de interés, liberalización de los tipos de cambio, reordenamiento de las prioridades de gasto público, reformas impositivas con menores tasas marginales, liberalización del comercio, liberalización de la cuenta de capital, privatización y desregulación.

Estas medidas concretan la ideología común que articula los patrones de respuesta a seguir por las organizaciones, que apuestan por instalar lo que se ha denominado la gobernanza sin gobierno: FMI, OCDE, G-7, OMC, Banco Mundial, básicamente. Son estos aspectos, los filtros ideológico-económicos, los que dirigen las respuestas que las organizaciones internacionales esgrimen ante los problemas planteados por las circunstancias cambiantes de la economía global y que están en la base de los programas de ajuste estructural de los países en desarrollo.

Como comenta la CEPAL (2010a), la política económica de la región en los años 90 básicamente se centró en el control de la inflación y la disciplina fiscal. A su vez, la mayoría de países de América Latina adoptaron las medidas de estabilidad macroeconómica que conforman el Consenso de Washington. Sin embargo, se obtuvieron magros resultados en el crecimiento económico, pero principalmente en el ámbito de la equidad social.

Aunque se controló con éxito el proceso inflacionario, no necesariamente repercutió positivamente en el crecimiento económico, el cual promedió un 3,3% en el período comprendido entre 1990 y 1997, lejos del 5,7% que obtuvo en el período de 1971 a 1980 (CEPAL: 2010a).

Y en el plano social, si bien no aumentó la pobreza tampoco ayudó el Consenso a la reducción de la misma o de las disparidades. Esta realidad también se vio alimentada por el hecho de que no se creara empleo en la proporción suficiente y la alta dependencia de los capitales externos. Si además, se le añade el hecho de que la deuda externa como porcentaje del PIB supusiera un 51% en el año 1997, no se presentaba un panorama muy halagüeño para la región ni para la corrección al alza del gasto público social (Lázaro, 2003).

En la actual década, el sector económico plantea la necesidad de una reforma de las reformas del Consenso de Washington que protejan a la región frente a la volatilidad económica externa a través de políticas contracíclicas en materia fiscal, monetaria, cambiaria y en la cuenta de capitales. En el ámbito social, la política pública actual muestra un compromiso mayor con la protección social en circunstancias desfavorecidas, pasando de modelos focalizados de atención a modelos más universalistas basados en principios de solidaridad (CEPAL, 2010a).

La situación actual de América Latina y el Caribe, además, pasa por comprender en qué condiciones se encontraba la región cuando la crisis irrumpió en 2008 y cómo ésta le ha afectado.

La crisis económica que estalló en 2008 se ha llegado a concebir, y no sin motivos, como una realidad a la cual se ha llegado por la especulación financiera, por la búsqueda exacerbada del beneficio individual en detrimento del bien colectivo, por la extrema desregulación económica que no ha conducido sino a un aumento de la volatilidad y por ende de la inseguridad y el desconcierto.

La principal apreciación que podemos realizar al respecto es que la crisis económica surge en los países desarrollados o de altos ingresos y por tanto éstos se han visto gravemente afectados. Sin embargo ello no significa que en los países en desarrollo no se haya notado, y mucho en algunos casos, las consecuencias de la crisis

debido principalmente, en el caso de América latina, a la desprotección frente a la volatilidad económica que se produce con la frontera internacional y la interdependencia que se crea entre las Regiones como consecuencia de una economía libre globalizada. Con ello no se quiere decir que haya que poner en práctica medidas proteccionistas a ultranza puesto que aún contraería más el crecimiento económico y las exportaciones, las cuales ya de por sí sufrirán las consecuencias de la crisis. Así “mientras los países desarrollados han sido los más afectados por la crisis, la capacidad de algunas naciones en desarrollo para lidiar con sus efectos es más limitada. Cerca del 40% de los países que están enfrentando una desaceleración del crecimiento ya tenían altos índices de pobreza en 2009 y capacidades fiscales e institucionales limitadas para hacer frente a la volatilidad económica” (PNUD, 2010a: 89).

En el año 2000, a raíz de la desaceleración de la economía mundial, se interrumpe la recuperación en ciernes de las economías latinoamericanas, viéndose afectada negativamente la evolución económica de la región en el año 2002 (Lázaro, 2003). Con la crisis global del año 2008 se quiebra la fase más larga de crecimiento económico de América Latina y el Caribe desde los años setenta, que engloba desde el período de 2003 hasta el 2008 en un contexto de expansión económica internacional. En el año 2009 el crecimiento real del Producto Interior Bruto ya registra un balance negativo de -1,8 (CEPAL: 2010a).

En este sentido, la CEPAL da buena cuenta de la realidad de la región respecto a la crisis económica, y por tanto nos vamos a basar en los datos que ésta ofrece al respecto, (CEPAL: 2010a). La irrupción de la crisis en las economías desarrolladas trajo consigo dos importantes consecuencias para las economías en desarrollo, una fuerte contracción del crédito y una reducción importante del financiamiento externo, que en el caso de América Latina supuso dejar de percibir en el año 2008 con respecto al 2007, 52.600 millones de dólares. En concreto la inversión extranjera directa mostró una reducción del 37 %. La crisis llega a América Latina y el Caribe a través de la actividad económica, principalmente del crédito, las exportaciones y la contracción del comercio exterior. En este sentido es necesario aclarar que el impacto de la crisis en la región fue más de carácter comercial que financiero.

La situación regional a la llegada de la crisis hizo, no obstante de los datos desfavorables observados, que ésta no afectara tanto como otras anteriores, debido:

“entre otras razones, a la combinación de un entorno externo previo muy favorable y un mejor manejo de la política macroeconómica, que permitió a la región reducir su endeudamiento, repactar el pago de la deuda en mejores condiciones y aumentar al mismo tiempo sus reservas internacionales (...) De este modo, las economías latinoamericanas se han visto en una situación sin precedentes en materia de liquidez y solvencia, con variaciones entre los países” (CEPAL, 2010a: 20).

Si bien es cierto, que dentro de la región es necesario hacer distinciones entre Latinoamérica y el Caribe, ya que este último se ha visto más afectado por la crisis debido a que su situación era menos favorable en cuanto a la deuda pública, el déficit fiscal y comercial, las reservas de la subregión y el alto grado de dependencia económica del turismo el cual ha experimentado un retroceso elevado.

Para el año 2010, la actividad económica y el empleo se recuperaron. El PIB per cápita en América Latina creció un 4,8%, y la tasa de ocupación aumentó un 0,6 puntos porcentuales. La tasa de desempleo urbano se redujo de 8,1% a 7,3%. Dato inferior al promedio para el período 2000-2008. Aunque, a su vez, hubo un aumento en las tasas de la inflación en todos los países de la región, cuyo promedio se situó por encima de la registrada en 2009, en 2,8 puntos porcentuales (CEPAL, 2011).

Como comenta la Comisión Económica para América Latina y El Caribe es necesario plantear políticas fiscales que mejoren la demanda agregada interna de un país (a partir de fuentes internas de crecimiento, no de políticas proteccionistas) porque el volumen y el ritmo de crecimiento de las exportaciones y el comercio se van a ver reducidos. Aunque sí es cierto que el comercio sus-sur mejorará lo que supondrá un impulso relativo de las cifras del volumen y el valor de las exportaciones. En política macroeconómica, como se mencionó con anterioridad, plantean un conjunto de políticas para el desarrollo, de carácter contracíclico - que contribuyan a enfrentar la volatilidad externa- en materia fiscal, monetaria, cambiaria y en el mercado de capitales¹⁹ (CEPAL, 2010a).

¹⁹ Mediante estas políticas se pretende dar estabilidad y continuidad a la política macroeconómica de la Región desde una perspectiva que contribuya a reducir la desigualdad económica y social existente. Para 56

1.2 Situación socioeconómica actual.

Una vez conocida la perspectiva histórica reciente de la región así como diversos de los hitos cruciales en materia socioeconómica, nos vamos a ocupar de otros aspectos del contexto actual que, sin duda, van a ayudar a terminar de conformar una visión ajustada de la situación socioeconómica. Para ello, es de interés conocer ciertos datos demográficos relevantes, el nivel de desarrollo humano de la región, la situación de la pobreza y sus consecuencias, los condicionantes del bienestar y el papel que juega el sistema productivo, la estructura tributaria y de gasto social en éste y la perpetuación de las desigualdades.

1.2.1 Algunos apuntes demográficos.

Conocer la población total de la región, la proporción que representa respecto de la población mundial, el peso demográfico de cada país, así como la distribución de la misma en el ámbito rural y urbano, permite una aproximación general a la situación de la sociedad latinoamericana y la mejor y más ajustada interpretación de los datos que se irán analizando en este estudio. Por tanto, la tremenda dimensionalidad y extensión de esta vasta región hacen elocuente ofrecer algunas notas demográficas que nos ayuden a comprender mejor la realidad de los pueblos que la habitan.

Tabla 1. Población para el año 2011 (en millones) y población urbana para el año 2010 (en porcentajes) de América Latina por países, de la región América latina y el Caribe y del total mundial.

País	Población total	Población urbana
Belice	0,3	52
Costa Rica	4,7	64
El Salvador	6,2	64
Guatemala	14,8	49

conocer cuáles son las medidas específicas consultar CEPAL (2010): *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. En concreto el capítulo II: “Política macroeconómica para el desarrollo: de la experiencia adquirida a la inflexión necesaria”. Pp. 51-89.

País	Población total	Población urbana
Honduras	7,8	52
México	114,8	78
Nicaragua	5,9	57
Panamá	3,6	75
Argentina	40,8	92
Brasil	196,7	87
Bolivia, Estado Plurinacional de	10,1	67
Chile	17,3	89
Colombia	46,9	75
Ecuador	14,7	67
Guyana	0,8	29
Paraguay	6,6	61
Perú	29,4	77
Suriname	0,5	69
Trinidad y Tobago	1,3	14
Uruguay	3,4	92
Venezuela, República Bolivariana de	29,4	93

Datos mundiales y regionales	Población total	Población urbana
Total mundial	6974	50
Regiones más desarrolladas¹	1240,4	75
América Latina y el Caribe²	591,4	79

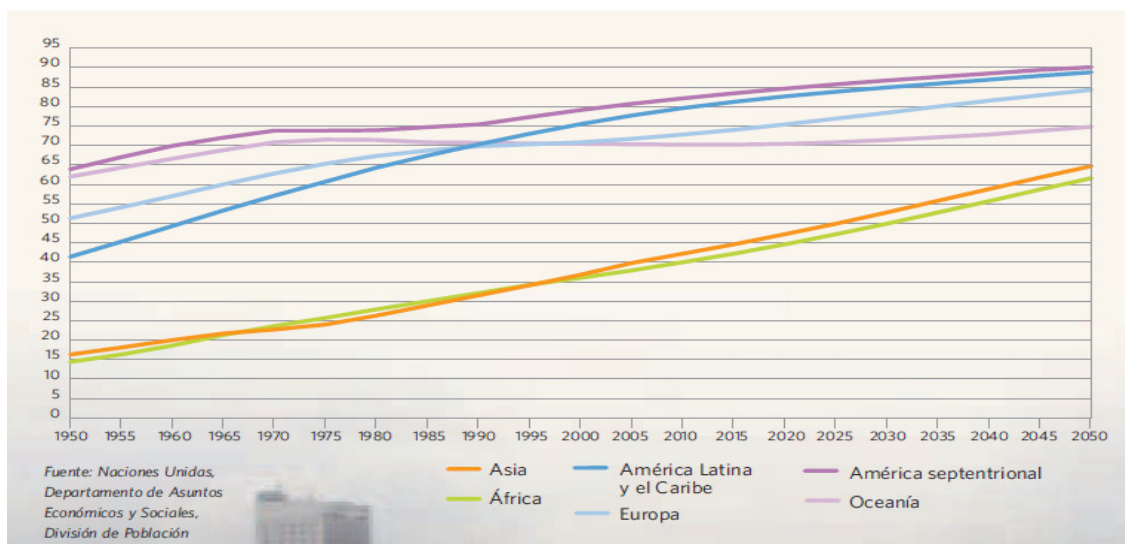
Fuente: UNFPA (2011): *Estado de la Población Mundial*.

NOTAS

1: Las regiones más desarrolladas abarcan: América del Norte, el Japón, Europa y Australia/Nueva Zelanda.

2: Incluye solamente países, territorios u otras zonas donde se realizan programas del UNFPA: Anguila, Antigua y barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, barbados, Belice, bermudas, Bolivia (estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, ecuador, el Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Vírgenes británicas, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela (República bolivariana de).

Gráfico 1: Población urbana por esfera geográfica principal (porcentaje del total de la población).



Fuente: UNFPA (2011): *Estado de la Población Mundial*.

A este respecto, América Latina y el Caribe representan en torno a un 8,5% de la población mundial. Sin embargo como se puede apreciar en la tabla 1, la población se reparte de forma muy desigual. Tan sólo Brasil representa un 33,26% de la población total de América Latina y el Caribe. Y junto con México representan más de la mitad de la población con un 52,67% del total. Por lo tanto, estamos haciendo referencia a una región del mundo con un reparto muy desigual de la población.

Otro aspecto muy importante al que hay que prestar atención es el grado de urbanización de la población, puesto que es un factor relevante a tener en consideración en el acceso a determinados bienes y servicios como por ejemplo la provisión del servicio escolar. En este sentido, los datos que aporta la Tabla 1, da muestras de la dispersión existente. Mientras que Argentina, Uruguay y Venezuela promedian en conjunto porcentajes superiores al 90% de la población (91,3%), otros como Trinidad y Tobago o Guyana apenas alcanzan porcentajes de un 14% y un 29% respectivamente.

Por su parte, el promedio conjunto de Honduras, Belice y Costa Rica arrojan porcentajes que apenas quedan por encima del 50% de la población. Por lo que existen grandes contrastes entre países. En promedio para el conjunto de la región, la población urbana total supera en un 25% el porcentaje de población urbana mundial y en un 4% a la de los países desarrollados que se sitúa en un 75%.

Respecto a la población por regiones mundiales que reside en zonas urbanas, el Gráfico 1 nos permite visualizar la evolución de la población urbana de América latina y el Caribe durante un período de cien años que va desde el año 1950 hasta la proyección para el año 2050. Así, podemos observar el acusado crecimiento de la región que desde el año 1950 hasta el período estimado en 2015 aumentará la población urbana al doble. Es decir pasará de un 40% a mediados del siglo pasado a aproximadamente un 80% estimado para el 2015. Y también puede comprobarse que es la segunda zona geográfica por detrás de América Septentrional, con mayor porcentaje de población residente en núcleos urbanos.

1.2.2 Las desigualdades en la base de la sociedad.

La desigualdad es una de las principales características de la región, la cual se presenta de múltiples formas. De hecho la composición y el crecimiento de la población que acaba de ser analizada sintéticamente revelan una seria problemática. El crecimiento urbano incontrolado y la concentración de población en las grandes urbes también han traído consigo una realidad nada deseable. En torno a las grandes ciudades se han ido creando lo que se ha denominado *anillos de pobreza*, que concentran a parte de la población urbana en muchos casos en condiciones insalubres, sin agua potable, luz u otros servicios de recogida de basuras o transportes, etc. Con lo que se van creando grandes grupos marginales sumidos en la pobreza, sin empleo y con grandes dificultades para insertarse en la actividad económica y social. A este respecto, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) explica que: “durante muchos años, el aumento de los asentamientos irregulares, a menudo tugurios, ha sido parte del crecimiento urbano en México y, en general, en América Latina, lo cual está

simbolizado más vívidamente por las *favelas* de Río de Janeiro y otras ciudades del Brasil” (UNFPA, 2011: 88). Por su parte la CEPAL manifiesta que:

“La marginalidad urbana y la informalidad laboral van de la mano. (...) en América Latina la concentración urbana vino acompañada de mercados laborales poco dinámicos, sobre todo a partir de la década de 1980, lo que concentró una gran población trabajadora en segmentos informales urbanos de baja productividad. Esto se sumó a un fenómeno que se venía dando en décadas precedentes conocido como marginalidad urbana, es decir, la intensa expansión de asentamientos precarios en las periferias de las grandes ciudades, sobre todo por efecto de la intensa migración de zonas rurales a urbanas y el crecimiento vegetativo de la población de las ciudades” (CEPAL, 2010a: 142).

La segregación urbana que da lugar a esta realidad es uno de los fenómenos que contribuyen a las disparidades geográficas que, en el caso de América latina, son muy acusadas y alimentan la desigualdad estructural que recorre la región. Además, nos encontramos ante una grave problemática de gran dimensión: más de tres cuartas partes de la población residen en áreas urbanas y la precariedad de las zonas periféricas es una característica específica de América Latina.

Las disparidades territoriales se nutren de brechas en el plano social y económico que se retroalimentan mutuamente. Respecto al primero, existen una serie de privaciones que se consideran básicas para el desarrollo humano con bienestar. En este sentido, la CEPAL muestra un conjunto de mapas de América del Sur y Centroamérica²⁰ que reflejan la intensidad de estas privaciones en materiales de construcción de la vivienda, hacinamiento, acceso al agua potable, saneamiento, educación de los niños y presencia de medios de comunicación, en jóvenes menores de 18 años para el año 2000. En él se puede comprobar que en América del Sur hay una fuerte concentración de las privaciones, principalmente en las regiones andinas y amazónicas, dónde entre el 88,8% y el 100% de la población padecen una o más privaciones. En cuanto a Mesoamérica, el mapa de las privaciones muestra una mayor

²⁰ Para conocer los mapas de población menor de 18 años con una o más privaciones graves en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000 de Mesoamérica y América del Sur, consultar: CEPAL: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar y caminos por abrir*. Santiago: CEPAL (2010), pp. 139 y 140.

dispersión de las mismas, pero al igual que ocurre en Suramérica, las zonas de mayor intensidad de estas carencias se ubican donde hay una alta incidencia de población indígena, como el sur de México y Guatemala (CEPAL, 2010a).

Por otro lado, la desnutrición infantil crónica (baja talla de los niños menores de 5 años para su edad) es un buen indicador para detectar una situación deficitaria y de desigualdad que se distribuye de forma heterogénea por la geografía de la región, puesto que para que se dé intensamente en un territorio implica la existencia de otra serie de privaciones. En América Latina y El Caribe, el promedio de niños que tienen raquitismo moderado o grave es del 16%. Sin embargo, ese promedio esconde situaciones tremendamente dispares entre los países de la región, llegando a alcanzar, por ejemplo en Guatemala, a más de la mitad de los niños (UNESCO, 2011a). En esta cuestión se observan, por tanto, grandes diferencias entre países, pero principalmente dentro de cada uno de ellos. Así, las mayores brechas en los niveles de desnutrición se localizan en Guatemala, Perú, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia, reproduciéndose bajo un patrón común reflejo de la superposición de distintos niveles de segregación en función del origen socioeconómico, el lugar de residencia y el nivel de estudios.

La nutrición es, en consecuencia con lo expresado, una cuestión clave en el correcto desarrollo infantil que requiere de intervenciones efectivas de carácter multidisciplinar, con urgencia, para así poder paliar esta lacra social que afecta, sobre todo, a los más pequeños impidiéndoles un desarrollo físico y mental adecuado que, en los peores casos, puede conducirles a la muerte.

A su vez, la disparidad geográfica se basa en la alta concentración espacial de la actividad económica y la población, que en el caso de la región, van de la mano de una desigual distribución de los ingresos, como veremos más adelante. Circunstancia que no necesariamente tendría que ser así, como demuestran numerosos países de la OCDE (CEPAL, 2010a).

Las disparidades económicas territoriales pueden ser comprobadas a través del análisis de las diferencias en el PIB per cápita entre la región más rica y la más pobre de América Latina²¹, las cuales, como se comprueba a continuación son abismales. Mientras que el promedio para el conjunto de países seleccionados de la OCDE, no supera en dos veces el PIB per cápita de la región más rica a la más pobre, aproximadamente 1,76% (CEPAL, 2010a). En América Latina el promedio es algo superior a 6 veces para los países seleccionados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú). Y en concreto, en Argentina y Brasil, el PIB per cápita de la región más rica supera a la más pobre en 8,09 y 9,22 veces respectivamente.

1.2.3 El enfoque de desarrollo humano. La situación regional.

Por otro lado, uno de los aspectos fundamentales que debemos abordar para seguir adentrándonos en la realidad económica y social de la Región, es el nivel de desarrollo que posee. Pero para ello, es necesario poner de manifiesto que se entiende por desarrollo. Éste tradicionalmente ha estado relacionado con la dimensión económica bajo la concepción de modelos desarrollistas cuya expresión máxima fue la teoría del capital humano. Desde estas teorías “en esencia subyace la creencia de que la inversión en educación constituye un elemento importante para la consolidación del desarrollo económico, y que éste, a su vez propicia la modernización y el desarrollo político en un contexto democrático” (Martínez Usarralde, 2003:75). Ahora bien, en la búsqueda de alternativas que vayan más allá del factor económico como condicionante único del bienestar y del desarrollo, en los años ochenta se crean modelos alternativos que recogen otras dimensiones de la condición humana que ponen el énfasis en aspectos culturales, políticos y sociales del desarrollo (Martínez Usarralde, 2003).

²¹ Para conocer todos los datos regionales de los distintos países así como la variación de la brecha entre los años 1990 y 2007 (o el año más próxima con datos disponibles) recomiendo consultar CEPAL(2010): *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: CEPAL. Pp. 135 y 136.

Dentro de esta corriente es donde se enmarca el modelo y el concepto de desarrollo que a nosotros nos interesa, el de desarrollo humano. En los años noventa por primera vez el PNUD emplea este concepto en un estudio sistemático mundial que dio lugar al primer informe de Desarrollo Humano, que cristalizó su análisis en el IDH (índice de desarrollo humano). El cual se define en el propio informe como:

“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las posibilidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. (...) Según este concepto de desarrollo humano, es obvio que el ingreso es sólo una de las oportunidades que la gente desearía tener, aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano” (PNUD, 1990:34).

El trabajo de Amartya Sen sentó las bases conceptuales de un enfoque alternativo y más amplio del desarrollo humano, definido como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas (la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida) y las libertades, para que las personas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno, y participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas (PNUD, 2011)

Así pues, Sen da una definición de desarrollo alejada de la asociación tradicional de éste como desarrollo económico calculado a través del PNB per cápita, para concebirlo como el disfrute y la expansión real y efectiva de las libertades humanas, es decir el desarrollo como desarrollo humano. Esta visión nos ha de conducir a centrarnos en los

finés por los que cobra importancia el desarrollo, más que en los medios que cobran importancia en el proceso, como por ejemplo el PIB.

Sen nos dice, como apuntábamos en el apartado introductorio, que el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, lo que supone un cambio fundamental en la concepción de la libertad, que no puede concebirse sólo como un fenómeno individual, sino que tiene un fuerte componente social, económico y político (Sen, 2000).

Se trata de capacitar a las personas para que puedan tener una vida digna. Se trata de conseguir que los seres humanos tengan los elementos fundamentales que les permitan gozar verdadera y efectivamente de la libertad. Dicho de otra forma ¿de qué nos sirve ser libres si no podemos gozar realmente de esa libertad? Así, en palabras de Marta Nussbaum, podemos definir ésta como “aquello que las personas son efectivamente capaces de hacer y ser, según una idea intuitiva de lo que es una vida acorde con la dignidad del ser humano” (Nussbaum, 2007:83).

En la medida que el modelo y concepto de desarrollo recoge una serie de dimensiones que van más allá de la capacidad económica, vamos a conocer cuál es el Índice de Desarrollo Humano de América Latina, así como otros datos de interés para nuestro análisis.

Tabla 2: Comparativa del Índice de Desarrollo Humano (IDH) con el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D) y coeficiente de Gini de ingresos para el año 2011.

País / Clasificación IDH (187 países)	IDH	IDH -D	Pérdida global ^a (%)	Cambio en la clasificación ^b	Clasificación IDH-D (134 países)	Cambios en la agrupación del IDH	Coeficiente de Gini 2000-2011 ^c
Desarrollo humano muy alto							
44 Chile	0,805	0,652	19	-11	44	DH ALTO	35,7
45 Argentina	0,797	0,641	19,5	-13	47	DH ALTO	52,1
Desarrollo humano alto							
48 Uruguay	0,783	0,654	16,4	-7	43	=	42,4
57 México	0,770	0,589	23,5	-15	56	=	51,7
58 Panamá	0,768	0,579	24,6	-15	58	=	52,3
62 Trinidad y Tobago	0,760	0,644	15,3	-2	46	=	..

País / Clasificación IDH (187 países)	IDH	IDH -D	Pérdida global ^a (%)	Cambio en la clasificación ^b	Clasificación IDH-D (134 países)	Cambios en la agrupación del IDH	Coefficiente de Gini 2000-2011 ^c
69 Costa Rica	0,744	0,591	20,5	-7	55	=	50,3
73 Venezuela	0,735	0,540	26,6	-16	67	=	43,5
80 Perú	0,725	0,557	23,2	-5	63	=	48
83 Ecuador	0,720	0,535	25,8	-10	69	DH Medio	49
84 Brasil	0,718	0,519	27,7	-13	73	DH Medio	53,9
87 Colombia	0,710	0,479	32,5	-24	86	DH Medio	58,5
93 Belice	0,699	..		..		..	..
Desarrollo humano medio							
104 Suriname	0,680	0,518	23,8	-3	74	=	52,8
105 El Salvador	0,674	0,495	26,6	-11	83	=	46,9
107 Paraguay	0,665	0,505	24,0	-4	78	=	52
108 Bolivia	0,663	0,437	34,1	-12	87	=	57,3
117 Guyana	0,633	0,492	22,3	-1	84	=	43,2
121 Honduras	0,625	0,427	31,7	-3	88	=	57,7
129 Nicaragua	0,589	0,427	27,5	3	89	=	52,3
131 Guatemala	0,574	0,393	31,6	1	92	=	53,7
Promedios Regionales y subregionales							
América Central	0,680	0,500	26,2 ^d	-	-	-	-
América del Sur	0,782	0,597	23,6	-	-	-	-
América Latina	0,706	0,534	24,36 ^d	-	-	-	-
América Latina y el Caribe	0,731	0,540	26,1	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2011): *Informe de Desarrollo Humano 2011*.

NOTAS:

... No se disponen de datos.

a. Pérdida total o global: posibles pérdidas en desarrollo humano debido a la desigualdad, calculado como la diferencia porcentual entre el IDH y el IDH-D

b. El cambio en la clasificación se basa en los países para los que se calcula el IDH ajustado por la Desigualdad.

c. Coeficiente de Gini de ingresos: mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos (o del consumo) entre los individuos u hogares de un determinado país desde una distribución de perfecta igualdad. La perfecta igualdad corresponde a 0 y la perfecta desigualdad a 100. Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado.

d. Sin incluir a Belice en los cálculos de pérdida global.

En la Tabla 2 se puede apreciar la posición de los países en el ranking mundial en función del IDH alcanzado. En este sentido podemos observar que la situación de los países es dispersa y que mientras países como Argentina y Chile se sitúan dentro del grupo de países con un IDH muy alto, Honduras, Nicaragua y Guatemala recogen los valores de desarrollo más bajo de América Latina, que los sitúan dentro de un IDH medio, con unos valores de 0,427 para Honduras y Nicaragua y 0,393 para Guatemala.

Sin embargo, como comenta el PNUD el IDH es un índice del desarrollo humano potencial. Es decir, el IDH más alto que se podría lograr si no hubiera desigualdad, mientras que el IDH-D está mostrando el nivel real de desarrollo humano porque sí tiene en consideración la desigualdad y lo que hace es penalizar los logros en desarrollo humano por la desigualdad observada en cada una de las dimensiones que analiza el IDH. Es decir, en una situación de completa igualdad entre las personas el IDH y el IDH-D tendrían que mostrar los mismos valores, pero al no ser así y existir desigualdad, el IDH-D se convierte en el indicador más adecuado para describir la realidad. Así, La equidad y el IDH están relacionados de modo que los países que tienen buen IDH suelen ser más equitativos y por el contrario los países con menor desarrollo humano tienden a tener mayor desigualdad. Pero un IDH alto no implica democracia, equidad o sostenibilidad. De ahí la importancia de que el IDH-D esté presente en la Tabla 2 como objeto de nuestro análisis (PNUD, 2010a).

A este respecto podemos apreciar que América Latina y el Caribe presentan fuertes desigualdades ya que el porcentaje de pérdida global del IDH es de un 26,1%. Esta pérdida se hace especialmente acusada en el caso de Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia, que poseen valores del 32,5% y 34,1% respectivamente. Uruguay, seguido de Chile, Trinidad y Tobago y Argentina presentan los niveles más elevados de IDH-D y en los valores más bajos se sitúan Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Si analizamos los datos por subregiones podemos observar que Centroamérica obtiene los resultados más bajos para el IDH y el IDH-D en comparación con América del Sur y la pérdida global de desarrollo es similar al promedio de la región de América Latina y Caribe. Además, podemos afirmar que la subregión centroamericana posee un desarrollo humano medio, mientras que esta tendencia no se observa de forma tan

evidente para el conjunto de América Latina, que atendiendo al IDH-D podríamos afirmar que posee un desarrollo medio-alto, con once países con un desarrollo humano medio y nueve con un desarrollo humano alto.

También, al bajar el valor del Índice de Desarrollo Humano se producen variaciones en la agrupación del mismo. Por ello, hemos creado el apartado “cambios en la agrupación del IDH-D” que pretende ubicar a los países en la posición real que les corresponde en función del IDH-D. En este sentido, podemos observar que la mayoría de países de América Latina mantienen la misma posición, aunque desciendan varias posiciones, a excepción de cinco países (Chile, Argentina, Ecuador, Brasil y Colombia). El análisis de la desigualdad en la región hace que ninguno de los países se encuentre entre aquellos con un Índice de Desarrollo Humano muy alto, puesto que Argentina y Chile pasarían al grupo de países con un desarrollo alto. Y a su vez, tres de los países que poseían un IDH alto, al penalizar la desigualdad pasarían a considerarse con un desarrollo medio. Este grupo de países son Ecuador, Brasil y Colombia.

Finalmente en la Tabla 2 se ha incluido el “Coeficiente de Gini de Ingresos” para el período comprendido entre el año 2000 y 2011” ya que, como hemos dicho, los niveles más altos del IDH están asociados con mayor igualdad, lo cierto es que las desigualdades dentro de los países persisten y las disparidades salariales aumentan. Los países latinoamericanos presentan unos índices de Gini muy elevados en cuanto a la distribución del ingreso. En concreto, Colombia, Bolivia y Brasil presentan las mayores desigualdades con índices de 58,5, 57,3 y 53,9. Índices que tan sólo son superados por algunos países del África Subsahariana. A este respecto “América Latina sigue siendo la región más desigual en la distribución del ingreso, pero no en salud ni en educación” (PNUD, 2011:31). Aunque ello no significa que las desigualdades en estas áreas no sigan siendo una constante, como se irá constatando en este trabajo.

La evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos medida por el índice de Gini se ha permanecido prácticamente invariable, manteniendo en todo caso valores superiores a 50 puntos desde inicios de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000. A nivel subregional, sólo América Central ha mostrado una clara tendencia favorable en cuanto a la reducción de dicho índice en el tiempo, desde 1990.

Sin embargo, en la región Andina y el Cono Sur la desigualdad fue en aumento durante la década de los noventa y es a mediados de la década de dos mil cuando se observó una mejora considerable de esta situación (PNUD, 2010b:38).

1.2.4. La pobreza y sus múltiples caras.

La desigual distribución de los ingresos es una de las principales causas de la pobreza y en América Latina se deja notar con mucha fuerza, siendo la concentración de un alto porcentaje de los ingresos en una pequeña proporción de la población perteneciente a los sectores más ricos una de las principales cuestiones que la caracterizan. Pero, detrás de las brechas de ingreso, o en ellas, se plasman brechas que se refuerzan entre sí, cual círculo vicioso: brechas en materia de educación, en la productividad y en la protección social. Y, a su vez, éstas se nutren de desigualdades históricas por razones de raza, etnia, género y territorialidad, como comentamos con anterioridad. (CEPAL, 2010a)

El PNUD añade en este sentido que “en América Latina y el Caribe, la elevada desigualdad histórica ha estado vinculada a una desigual distribución de la tierra y la educación, e ingresos más altos para los trabajadores calificados, altas tasas de fecundidad en los hogares más pobres y gasto público regresivo” (PNUD, 2010a: 81).

Por tanto, la distribución del ingreso es importante también en la medida que genera y se solapa con otras brechas. En América Latina el ingreso medio del 20% de la población más rica supera en 19,3 veces el del quintil más pobre. (CEPAL, 2010b). Pero la pobreza no sólo se mide en términos de ingresos (monetarios), sino que compete a un amplio abanico de dimensiones humanas que atañen también al ámbito social y cultural de las personas, el respeto de los derechos humanos y, en definitiva, la posibilidad efectiva de desarrollar de ciertas capacidades básicas (multidimensionalidad de la pobreza). Ahora bien, existen ciertos patrones comunes que relacionan la pobreza monetaria con la multidimensional, como explica el PNUD y como veremos a partir de los datos obtenidos, confirma la CEPAL. Así pues:

“el acceso a servicios públicos, de acuerdo con la posición que ocupa una persona en la distribución de los ingresos, refleja las múltiples privaciones de los hogares que se ubican en el extremo inferior de la escala (...) Un aspecto positivo que se hace patente es que el mayor acceso a educación ha beneficiado sostenidamente a los grupos menos favorecidos. Sin embargo, los hijos de aquellos sectores todavía son más propensos a morir a temprana edad y a tener peor salud y menos educación y acceso a servicios básicos. Además, la calidad de los servicios que pueden costear los pobres, o que brinda el sector público, son de peor calidad que los que están a disposición de los más favorecidos” (PNUD, 2010a:82).

En este sentido, la siguiente cuestión es: ¿cuál es la situación de la pobreza en Latinoamérica? “La pobreza se ve reforzada por una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, producto de grandes desigualdades de origen, la baja carga impositiva, la pobre capacidad redistributiva de los Estados sociales y mercados laborales muy ineficientes y desiguales que tienden a reforzar las desigualdades de origen, sean de clase, género, edad o etnia” (CEPAL, 2010a: 209).

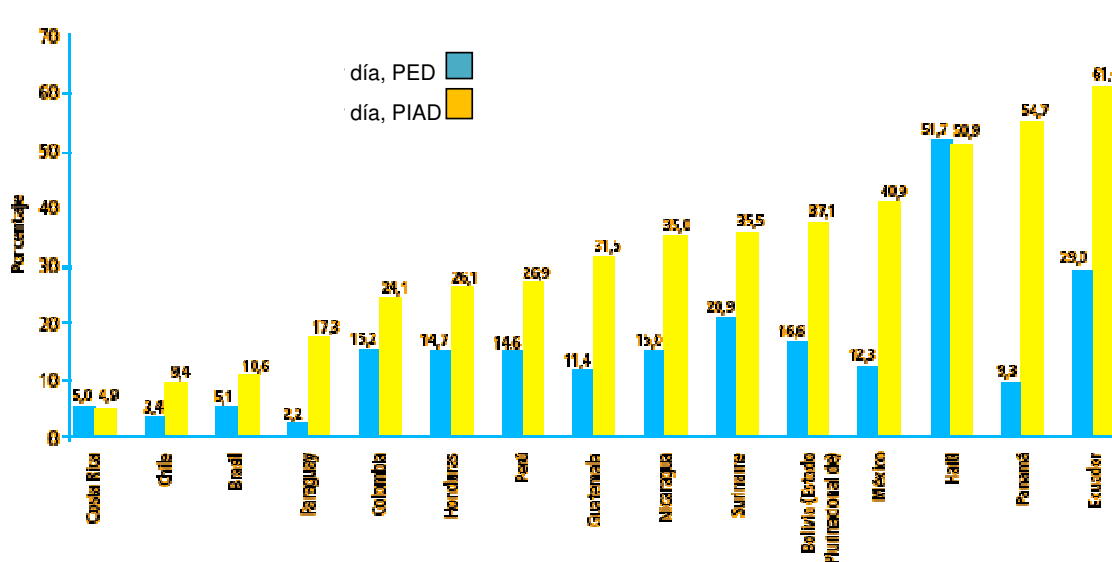
Así pues, en términos generales, en 2009 la pobreza alcanzaba a un 33,1% de la población, incluido un 13,3% en condiciones de extrema pobreza o indigencia. El balance de la situación de la pobreza en la región resulta positivo en comparación con el período de 2002, cuando el porcentaje de población en situación de pobreza alcanzaba un 44% de la población, incluido un 19,4% de personas en situación de indigencia (CEPAL, 2010b).

Para el año 2010, en América Latina había 177 millones de personas pobres, de las cuales 77 millones eran indigentes. Estos datos se corresponden con una tasa de pobreza del 31,4%, dentro de la cual, el 12,3% corresponde a personas en condiciones de extrema pobreza o indigencia. Puede constatar, por tanto, una tendencia positiva ya que en este año la tasa de pobreza disminuyó 1,6 puntos porcentuales respecto a 2009, mientras que la pobreza extrema disminuyó 0,8 puntos porcentuales (CEPAL, 2011).

Respecto al conjunto de necesidades básicas insatisfechas, acorde a una visión multidimensional de la pobreza, la CEPAL seleccionó una serie de indicadores como: calidad de la vivienda, hacinamiento, fuente de agua, sistema de eliminación de excrementos, electricidad y educación. Los datos obtenidos muestran una situación dispar entre los distintos países latinoamericanos. La falta de un piso adecuado, afecta a un 35% o más de la población en Guatemala, Perú, y Nicaragua. En menor grado a Bolivia, Honduras y El Salvador con porcentajes de entre un 30 y un 20 % de la población. Y finalmente otros grupo de países como Chile, Argentina, Uruguay con porcentajes inferiores al 5%. Esta tendencia se repite en los otros indicadores. Así pues la CEPAL explica que “los países con mayores tasas de pobreza multidimensional—el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua— también son los que presentan mayores tasas de pobreza monetaria. En el otro extremo, la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza sus menores valores en Chile, Costa Rica y el Uruguay (área urbana), tres países que también se caracterizan por tener las incidencias más bajas de pobreza monetaria” (CEPAL, 2010b: 57).

Pero la pobreza no es indiferente a las tremendas desigualdades de América Latina y El Caribe que, en este caso, por cuestiones de origen se hacen patentes. De este modo, en la región hay aproximadamente un 33% de la población de origen indígena (50 millones) y afrodescendiente (120 millones), cuya situación desigual va en detrimento de estos en comparación con la población eurodescendiente (PNUD, 2010b), como puede apreciarse en el Gráfico 2 que se muestra a continuación.

Gráfico 2: América Latina y el Caribe (15 países). Pobreza (menos de un dólar por día) entre la población eurodescendiente (PED) y la población indígena y afrodescendiente (PIAD). Circa 2000 (%).



Fuente: Busso, Cicowicz y Gasparini (2005): *Ethnicity and the Millennium Development Goals*; PNUD (2010): *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe* (2010).

Como podemos observar, el porcentaje de población indígena y afrodescendiente que vive con menos de un dólar al día a excepción de Costa Rica y Haití, es muy superior al porcentaje de población eurodescendiente en la misma situación. Por un lado, las mayores diferencias entre ambos grupos se dan en Panamá, seguido de Ecuador y México con una diferencia porcentual de 45,4%, 32% y 28,6% respectivamente, en detrimento de la población indígena y afrodescendiente. Por otro lado, es en Ecuador, Panamá y Haití donde se concentra un mayor porcentaje de población indígena y afrodescendiente pobre. El caso de Haití es muy significativo puesto que más del 50% de la población se encuentra en situación de pobreza, sin diferencias significativas entre población eurodescendiente y afrodescendiente e indígena.

Las causas que explican esta realidad son numerosas y están relacionadas con los beneficios desiguales obtenidos por ambos grupos de la educación formal, en detrimento de la población indígena y afrodescendientes, así como por causas relacionadas con el lugar de residencia, (gran proporción de población indígena

residente en zonas rurales con difícil acceso a determinados servicios básicos). Otras causas están relacionadas con el trato desigual de los mercados hacia esta población que los confina en sectores de baja productividad (PNUD, 2010b).

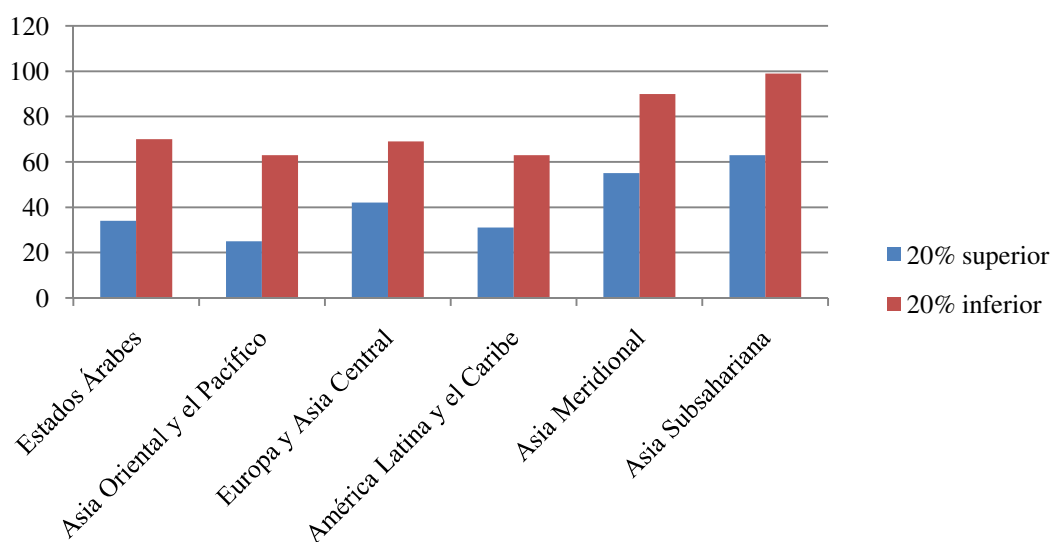
Por otro lado, es una característica específica de la región respecto a la pobreza, el alto grado de pobreza infantil, que continúa afectando proporcionalmente más a niños y adolescentes que al resto de la población. Tendencia que se ha incrementado en los últimos 20 años (CEPAL, 2010a; CEPAL, 2010b). En este sentido, las conductas reproductivas que llevan a una fecundidad elevada y prematura, son una fuente de análisis que tienden a influir negativamente en esta realidad. Además, la CEPAL confirma que el patrón de descenso de la fecundidad temprana en las madres pobres es menor al apreciado en todas las madres (CEPAL, 2010b).

A su vez, otra realidad relacionada con la pobreza infantil que es representativa de mayores desventajas nutricionales y de acceso a sistemas de salud y educación son las tasas de mortalidad infantil de la región y las tremendas diferencias entre el quintil más rico y más pobre. La tasa de mortalidad de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos en América Latina y el Caribe es de 22 (PNUD, 2011). Los datos, aunque negativos, -pues lo deseable sería que ningún niño falleciera por enfermedades, malnutrición, etc.-, lo cierto es que reflejan un progreso regional muy considerable. En el último decenio estas cifras han ido disminuyendo, lo que refleja una apuesta por mejorar los sistemas de atención a la primera infancia por parte de los países. Así, en 2003 la tasa de mortalidad infantil fue de 31‰ frente a los datos disponible más recientes, en los que se ha reducido en 9 puntos. En este sentido, de las regiones del mundo en desarrollo, poseen las tasas de mortalidad más bajas, sólo por detrás de Europa y Asia Central (PNUD, 2011).

Ahora bien, las desigualdades en este aspecto en función del nivel económico de la población son de las más elevadas del mundo. En este sentido, resulta muy alarmante y preocupante descubrir patrones tan desiguales y poder afirmar que unos niños son más propensos a morir que otros, aquellos pertenecientes a hogares pobres. Como explica el PNUD:

“En general, las brechas en salud entre grupos de ingresos altos y bajos suelen ser grandes, sobre todo en países en desarrollo. La mortalidad infantil, por ejemplo, es mucho más frecuente en los hogares más pobres de todas las regiones. En los Estados Árabes y las regiones de Asia Oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe, la mortalidad infantil casi se duplica en el último quintil de la distribución de ingresos (figura 4.4). En Indonesia y Nicaragua, la mortalidad infantil del quintil inferior es tres veces mayor que la del quintil más rico” (PNUD, 2010a: 83).

Gráfico 3: Muertes de niños por cada 1000 nacidos vivos, por quintil de riqueza, 1990-2005.



Fuente: Gwatkin y otros, 2007 en PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3 esta brecha en función del quintil de riqueza es de las más elevadas de las regiones del mundo junto con los Estados Árabes y Asia Oriental y El Pacífico. El número de muertes infantiles de aquellos niños que se sitúan en el 20% inferior de la distribución de la riqueza dobla la de los que están justo en el extremo opuesto.

Además de estas tremendas brechas, el promedio regional esconde importantes diferencias entre países. Para el año 2008, en Chile y Cuba la mortalidad infantil fue similar a la de las regiones desarrolladas, con menos de diez niños fallecidos menores de cinco años por cada mil nacidos. Sin embargo, para ese mismo año en Haití, El Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Honduras las tasas de mortalidad fueron muy elevadas con 85 niños fallecidos en Haití, 61 en Bolivia y 39 en Guatemala y Honduras (UNESCO: 2008). La importancia de la educación es tal que en Estados como Bolivia, Colombia y Honduras, la tasa de mortalidad de los menores de cinco años son tres veces superiores entre los niños cuyas madres no recibieron ningún tipo de educación, que entre los niños de madres que cursaron algún estudio secundario (UNESCO: 2011a).

Por tanto, existen dos elementos fundamentales que inciden en la mortalidad de los niños y que requieren de una intervención urgente, además de los múltiples beneficios que conllevan en otros aspectos: la mejor redistribución de la riqueza, así como la educación. Una educación de calidad que forme a las madres y que les proporcione los recursos de vida adecuados, en primer lugar, para llevar una vida digna por sí misma y en segundo lugar, para que esos beneficios que le reporta la educación sean redistribuidos entre los miembros de su familia, repercutiendo de forma muy especial en la salud, la alimentación y, en general, el desarrollo satisfactorio de los más pequeños.

Al hilo de lo expuesto, otro aspecto fundamental a considerar es el extraído de un estudio reciente realizado con datos de 45 países y del que el PNUD (2010a) se hace eco, en el que pone de manifiesto las grandes desigualdades en la atención sanitaria materna e infantil entre los grupos de ingresos y entre las zonas rurales y urbanas²². Entre sus resultados se confirma que en Bolivia y Perú, el quintil más rico tiene acceso prácticamente universal a la atención de un profesional en el parto, mientras que ello sólo está disponible a entre 10% y 15% del quintil más pobre. Por lo que se muestra, una vez más, las tremendas desigualdades existentes en la región y la necesidad imperiosa de una cobertura sanitaria universalizada.

²² Para conocer más sobre este estudio consultar: Houweling, T., C. Ronsmans, O. Campbell y A. Kunst. (2007): "Huge Poor—Rich Inequalities in Maternity Care: An International Comparative Study of Maternity and Child Care in Developing Countries." *Bulletin of the World Health Organization* 85(10): 733–820.

1.2.4. Bienestar social y sistema productivo: la realidad de un mercado laboral desigual.

La realidad de un sistema sanitario segregador nos permite enlazar con una cuestión de fundamental relevancia en la región: la situación y el nivel de bienestar de los pueblos latinoamericanos en función del desarrollo y cobertura de las prestaciones sociales y la relación establecida con los sistemas productivos de la región, bajo un modelo productivo y de crecimiento económico, que ya podemos clasificar cuando menos, de excluyente.

Por evidenciar y clarificar aún más la situación de desigualdad que produce el modelo sanitario, mencionar que en la medida que el financiamiento de bolsillo adquiere un peso elevado contribuye a una menor redistribución de los servicios y a una mayor desigualdad. Así pues, el gasto del sector privado en el gasto total del sistema de salud es muy elevado (45%), por encima del promedio mundial (42%) y muy por encima de los países de la OCDE (28%). Además, dentro del gasto privado, el gasto de bolsillo representa un 37%. (CEPAL, 2010a). Esta situación recrudece el modo y opciones de vida de aquellas personas con bajos recursos, privándolos, en muchas ocasiones, de un derecho fundamental como la atención sanitaria.

Además, el porcentaje de población que declara gastos de bolsillo en salud varía considerablemente entre unos determinados grupos de países y otros, que la CEPAL(2010a) clasifica en países con brechas bajas, intermedias y severas²³ en función del análisis de varios indicadores estructurales de bienestar que condicionan la acción estatal, (aunque dentro de cada grupo también se observan diferencias). Así, en los

²³ Los países latinoamericanos del grupo I que poseen brechas bajas en los sistemas de bienestar y protección social son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Estos países vivieron un descenso de la fecundidad desde 1960 o antes por lo que enfrentan una sociedad más envejecida. Hay una mayor cobertura de los niveles educativos superiores; un PIB per cápita de 6500\$ y una elevada carga tributaria. El grupo II está representado por países con brechas intermedias como Colombia, México y República Bolivariana de Venezuela y se caracterizan por un incipiente proceso de envejecimiento a partir del descenso de la fecundidad desde 1970; por un mercado de trabajo más formalizado; por la extensión de la cobertura educativa más allá de la secundaria; por un PIB per cápita de aproximadamente 5000 \$ y una baja carga tributaria. Finalmente en el grupo III encontramos los países con brechas severas: Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana que se caracterizan por tener altas tasas de fecundidad y población joven; un mercado de trabajo precario con un alto porcentaje de dependientes jóvenes y trabajadores informales; un PIB per cápita que en promedio apenas alcanza los 2000\$ y una baja carga tributaria.

países del grupo I un 23,3% de la población declara realizar este tipo de gastos frente al 35, 1% de los países con brechas intermedias y el chirriante dato del 72,1% de la población en los países del grupo III. La cobertura de las pensiones a jubilados alcanza a un porcentaje del 64,4% en los países del grupo I. A un 26,6% en los países de brechas intermedias y a un 14,1% en los países con brechas bajas. También, el gasto público social per cápita para 2007/2008 (en dólares del 2000) muestra importantes diferencias. Mientras que en los países con brechas severas apenas alcanza 181\$, en los países con brechas bajas alcanza 1209\$. Los ocupados en 2008 en el sector informal como porcentaje del total de ocupados varían desde un 41,6% en los países con brechas bajas hasta un 65,3% en los países del grupo III. De estos datos podemos llegar a dos conclusiones fundamentales: la primera de ellas da muestra de las tremendas brechas de bienestar existentes entre los distintos grupos de países. Pero a su vez, podemos observar que para el conjunto de América Latina, estos indicadores de bienestar muestran unos datos en general negativos e indican serias fallas en los sistemas de protección y bienestar social (CEPAL, 2010a: 203). Así, que para el conjunto de la región, sólo un 33% de los jubilados reciban una cobertura mediante las pensiones, que más de la mitad de la población ocupada en el año 2008 trabaje en el sector informal (55,7%), o que un 49,7% de la población declare que tiene que pagar servicios relacionados con la sanidad, da muestras sobradas de un sistema social y productivo diferenciado e incompleto en que el Estado debe asumir de una vez por todas un papel principal en la garantía y cobertura de servicios sociales así como en el sector económico y el ámbito productivo.

Los sistemas productivos, y en definitiva el mercado laboral de la región, tampoco han funcionado como garante en el acceso a beneficios de protección social para la población. Éste, se encuentra fuertemente segmentado y por tanto la cobertura social ha sido restringida a los formatos contributivos formales que no sólo no contribuye a reducir las disparidades, sino que además las incrementan. Por ello, en este terreno, cada vez más se impone la idea de la implantación de sistemas de salud y seguridad social de base no contributiva, puesto que claramente ejercen efectos positivos sobre la ciudadanía y ya se han hecho notar en sistemas de salud o de pensiones en países como Chile, Argentina, Colombia, México y Brasil (CEPAL, 2010a).

A este respecto, una de las principales preguntas que nos debiéramos realizar a raíz del párrafo precedente es: ¿qué sucede en los mercados laborales de América Latina y el Caribe?, ¿por qué es tan segmentado el sistema productivo? Y en general, ¿cómo es el sistema productivo? Para responder a estas cuestiones nos vamos a basar en la información que en 2010 ofrece la CEPAL al respecto:

Así pues, existen dos aspectos distintivos de las economías de América Latina y el Caribe: la brecha externa y la interna. La primera de ellas hace referencia a la incapacidad de la Región para innovar, promover y difundir el desarrollo tecnológico en el tejido productivo con la misma rapidez que este desarrollo se produce en las economías desarrolladas.

La segunda alude a las notorias diferencias productivas que tienen lugar dentro de cada sector económico, entre ellos y entre las empresas de cada país. Las cuales son muy superiores con respecto a las de las economías desarrolladas y a su vez se retroalimentan mutuamente. Una mayor brecha interna refuerza la externa y se nutre en parte de ella. En la medida que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna incrementa los problemas de competitividad con la frontera tecnológica.

En los años 90, como consecuencia de las nuevas políticas económicas, se fortaleció la tendencia a importar conocimiento y tecnología del extranjero y se disminuyó al mismo tiempo el papel del Estado para fortalecer la creación de capacidades tecnológicas propias. Por tanto el primer problema que plantea la CEPAL es “la ausencia de convergencia tecnológica con la frontera internacional” (CEPAL, 2010a: 93). La inversión en investigación y desarrollo es muy reducida en comparación con los países desarrollados. Sólo Brasil representa una excepción en el panorama regional, ya que los gastos destinados a investigación y desarrollo alcanzaron el 1% del PIB. A su vez, el patrón de inversión corresponde un 50% al sector público, mientras que la tendencia general de los países desarrollados apuesta por un porcentaje superior del sector privado, que en EE.UU representa un 65% de la inversión en este rubro.

El progreso tecnológico ha tendido a concentrarse principalmente en procesos vinculados a la exportación, quedando áreas importantes de la economía al margen del proceso de tecnificación. Con lo que se consigue una América Latina cada vez más desigual que funciona a distintas velocidades, una reducida capacidad de respuesta a la demanda y una estructura menos productiva en la que la actividad intensiva en tecnología y en trabajo adquieren un peso menor frente a las actividades intensivas en recursos naturales.

El sector de recursos naturales es el que más peso ha tenido en la región. Y en este sector apenas existe brecha tecnológica con la frontera internacional. Sin embargo, el problema redonda en que continuar apostando por el patrón dominante de recursos naturales conduce también a una mayor heterogeneidad estructural y contribuye a perpetuar las desigualdades, porque el patrón actual dominante genera menos conocimientos y crecimiento agregado a largo plazo; una mayor concentración del poder, los recursos y desigual distribución de ingresos y menor generación de empleo. Por tanto, no se trata de aislar o frenar este sector que sin duda es el más productivo, pero sí es necesario incentivar los otros sectores intensivos para alcanzar la convergencia tecnológica y productiva que permita a América Latina ser una economía competente e independiente.

Otro gran problema que enfrenta la región es que los sectores donde la productividad crece y es mayor captan poca proporción del empleo total. El sector minero, eléctrico y financiero aumenta en siete, cuatro y dos veces respectivamente la productividad media de la región. Con esto, se pretende poner de manifiesto que sólo unos pocos trabajadores se benefician del aumento de salarios, mientras que el resto seguirán ocupados en sectores donde la productividad y los salarios son menores. Tendencia que no es casual ni puntual, sino que se confirma el aumento de la dispersión y la cantidad de empresas y trabajadores en sectores de baja productividad con el paso del tiempo (1990-2008). Por lo que, no sólo no se camina hacia la convergencia productiva, sino que aumenta la divergencia, la cual no se reproduce exclusivamente en los sectores y en el empleo, sino también entre los distintos agentes. Así, aunque las pequeñas y medianas empresas (pymes) y las microempresas representan más del 90% del sector empresarial y adquieren un papel muy importante en cuanto a la generación

de empleo, la segmentación de los mercados financieros y el tratamiento desfavorable que reciben respecto a las grandes empresas son fenómenos que caracterizan a las economías regional.

Todo ello redunda en una productividad más rezagada y un papel muy poco destacado en las exportaciones. Y a su vez, las diferencias entre microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas son mayores en la región en comparación con los países desarrollados. Las diferencias en materia de productividad entre las grandes empresas y el resto, y a la vez entre microempresas, pequeñas y medianas empresas son mucho más superiores en América Latina que en los países desarrollados. A este respecto la CEPAL explica que:

“Mientras la productividad de una microempresa en Chile es apenas el 3% de la de una gran empresa en el mismo país, en Francia las empresas de tamaño más reducido muestran una productividad equivalente al 71% de la productividad de las grandes empresas (...) Mientras en el Brasil la productividad de una microempresa es el 25% de la productividad de una empresa mediana y el 37% de la de una pequeña empresa, en España estas mismas relaciones son del 60% y el 73%, respectivamente” (CEPAL, 2010a:102).

Esta realidad no hace sino corroborar la existencia de grandes diferencias salariales entre sectores y entre empresas. También, el acceso al crédito se convierte en un problema para las pequeñas y medianas empresas al que es indispensable prestar atención, puesto que la desigualdad en el acceso a la financiación y las condiciones de dicho acceso favorecen la reproducción de la desigualdad social.

En este sentido, las microfinanzas se han convertido en un elemento muy importante para favorecer la actividad económica de éstas ya que mejoran el acceso de los hogares de ingresos bajos y las microempresas a los servicios financieros y el empleo al aplicarse costos reducidos por los servicios financieros prestados. A este respecto, para Centroamérica y el Caribe, por ejemplo, REDCAMIF (Red Centroamericana y del Caribe de Microfinanzas) desarrolla una estrategia de representatividad e impacto social de las microfinanzas a través de sus programas de

gestión de desempeño social, género, gestión del conocimiento, transparencia, microseguros, micropensiones, educación financiera y protección al cliente entre otros servicios.

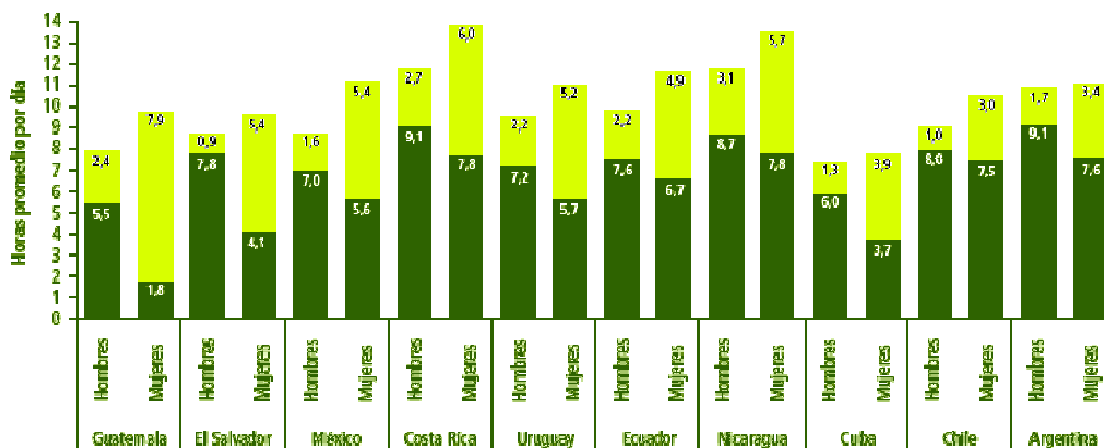
Otro aspecto clave objeto de análisis de la actividad productiva de la región es la situación de la mujer en el mercado de trabajo y los condicionantes a los cuales se enfrenta para su incorporación. La tendencia al aumento de la participación laboral de las mujeres ha sido una constante. En concreto la participación laboral de las mujeres residentes en zonas urbanas aumentó durante los años noventa, aunque en los años actuales esta tendencia apenas se ha visto reforzada, por lo que podemos hablar de un estancamiento del crecimiento. Es importante destacar la elevada correlación positiva existente entre el nivel educativo de la mujer y la tasa de participación laboral femenina (CEPAL: 2010a).

La selección de la variable “género” en la participación laboral refleja una marcada desigualdad que, al igual que a nivel mundial, está relacionada con el papel tradicional asignado a la mujer de reproducción, cuidado y desarrollo de actividades domésticas, así como otros aspectos relacionados con la institucionalidad del mercado de trabajo. Lo que, según el Banco Mundial, explica la persistencia de la segregación por motivos de género en la actividad económica y las consiguientes diferencias de ingresos son: “las diferencias relativas al uso del tiempo, al acceso a las propiedades y el crédito y al trato por parte de los mercados y las instituciones formales (incluido el marco jurídico y reglamentario)” (Banco Mundial, 2011:17).

En primer lugar, las responsabilidades y el tiempo que hombres y mujeres dedican a las actividades domésticas y el cuidado de hijos y familiares dependientes es muy superior el caso de las mujeres. Cuestión que afecta de forma directa a las decisiones que adoptan en torno al empleo y la actividad económica desarrollada. Así, las horas dedicadas al mercado de trabajo se reducen de 1 a 4 horas diarias en comparación con los hombres.

A este respecto, para diez países de América Latina y El Caribe, podemos comprobar que el tiempo que dedican hombres y mujeres al trabajo remunerado y no remunerado es superior en el caso de las mujeres:

Gráfico 4: América Latina y El Caribe (10 países): Uso del tiempo: carga total por sexo. Varios años.



Fuente: PNUD (2010): *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*.

NOTAS:

El indicador se refiere al tiempo promedio (horas por día) dedicado a las actividades remuneradas y no remuneradas.

Chile (2008). Los datos refieren a la población mayor de 15 años de la región del Gran Santiago que participa en ambas actividades.

Ecuador (2005). Los datos refieren a la población mayor de 12 años de la región de Quito que participa en ambas actividades.

Costa Rica (2004). Los datos refieren a la población mayor de 12 años que participa en ambas actividades en el total nacional.

Cuba (2001). Los datos refieren a la población mayor de 15 años de la región de la Habana Vieja, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Uruguay (2007). Los datos refieren a la población mayor de 14 años en el total nacional, ya sea que participe o no en ambas actividades.

México (2002). Los datos refieren a la población ocupada mayor de 12 años en el total nacional que participa en ambas actividades.

Argentina (2005). El trabajo no remunerado no considera el trabajo comunitario. Los datos refieren a la población de entre 15 y 74 años de la Ciudad de Buenos Aires, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Nicaragua (1999). El trabajo no remunerado no considera el trabajo comunitario. Los datos refieren a los jefes de hogar en el total nacional, ya sea que participen o no en ambas actividades.

El Salvador (2005). Los datos refieren a la población mayor de 12 años en el total nacional, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Guatemala (2000). El trabajo no remunerado no considera el trabajo comunitario. Los datos refieren a la población mayor de 12 años en el total nacional, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Como podemos observar en el Gráfico 4 las mujeres dedican un tiempo muy superior al trabajo no remunerado en todos los casos. Esta situación a su vez repercute en la situación de la mujer en el mercado de trabajo, sus aspiraciones profesionales y el trato desigual por parte de los mercados hacia las mujeres, debido a su vez a razones económicas y en otras ocasiones a prejuicios hacia las mujeres, como veremos adelante.

Si analizamos con mayor profundidad esta gráfica podemos observar que los mayores promedios de horas dedicados al trabajo no remunerado por parte de las mujeres tienen lugar en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, con un promedio de 7,9 , 6 y 5,7 horas diarias respectivamente dedicadas a la actividad no asalariada. Si tenemos en consideración las diferencias entre hombres y mujeres, podemos observar que las mayores dispersiones tienen lugar en Guatemala, El Salvador y México, donde, en el mismo orden, las mujeres dedican al trabajo no remunerado un promedio de 5,5, 4,5 y 3,8 horas diarias más que los hombres.

Así mismo, el trabajo de las mujeres en el sector informal, entra a formar parte de las decisiones relativas al empleo que comentaba anteriormente el Banco Mundial, en función del rol que tradicionalmente ha desempeñado la mujer. De este modo, en la región “la proporción de mujeres que se desempeñan en la economía informal es mayor que la de hombres, lo cual implica que muchas mujeres carecen de acceso a prestaciones sociales en su empleo y están expuestas a condiciones de mayor vulnerabilidad. Esto es particularmente preocupante en el caso de las mujeres pobres” (PNUD, 2010b: 32).

En segundo lugar, las mujeres tienen acceso distinto a los insumos productivos como la tierra y el crédito, en comparación con los hombres: “Por ejemplo, en Brasil las mujeres sólo son propietarias del 11% de las tierras. Y sus propiedades son sistemáticamente menos extensas que las de los hombres” (Banco Mundial, 2011a: 18).

En tercer lugar, las mujeres a menudo reciben un trato diferencial por parte de los mercados, incluso de las instituciones. Y a su vez, estas limitaciones se refuerzan mutuamente, pudiendo generar lo que el Banco Mundial ha denominado “trampa de la productividad femenina”. Tanto si su labor es la agricultura, la actividad empresarial o son trabajadoras en general, se ven presas en esta trampa que se caracteriza por un trabajo duro en condiciones desiguales con desigual acceso a los insumos productivos (Banco Mundial, 2011a).

En consonancia con la realidad laboral de la mujer en la región es fundamental la implicación del Estado con lo que se ha denominado la economía del cuidado, ya que los servicios que se encargan de cuidar a los niños y personas dependientes los

proporciona en su mayoría la oferta privada (el mercado), lo que aún redundaría en una mayor desigualdad en el acceso de la mujer de hogares pobres al mercado laboral y por tanto se contribuye a perpetuar el círculo de la pobreza, ya que el acceso de la mujer al empleo es fundamental para reducir las tasas de dependientes en los hogares (CEPAL,2010a).

1.2.5. Gasto público social y estructura tributaria. Algunos aspectos por subsanar.

Finalmente, es importante analizar dos cuestiones que afectan a la equidad social: el gasto público social como porcentaje del gasto público total, así como la característica estructura tributaria regresiva de Latinoamérica.

La crisis económica de 2008, no sólo ha repercutido negativamente como un mal endémico que no debe demorarse más en el tiempo. También, ha dado lugar a una coyuntura de inflexión que ha permitido destacar la necesaria intervención del Estado en la región como garante, regulador y redistribuidor de los recursos sociales ante las grandes fallas que los mercados han hecho patentes. A este respecto, conocer la tendencia del gasto público social es un buen indicador económico para conocer la postura que el Estado ha adoptado.

Aunque las disparidades entre países en torno a este indicador son bastante pronunciadas, alcanzando diferencias de hasta 20 veces entre los países con mayor y menor gasto público social per cápita, la tendencia general ha sido positiva constatándose un aumento del gasto social como proporción del PIB a lo largo de las dos últimas décadas. Así, entre 1990 y 2008 aumentó 5 puntos como porcentaje del PIB (CEPAL, 2010a).

Sin embargo, aunque la tendencia general es positiva a lo largo del tiempo, hay dos características del gasto social en América Latina que nos alertan de la necesidad de adoptar medidas en este ámbito. En primer lugar, el carácter procíclico del gasto público social. Esta característica implica que el gasto social ha fluctuado en función del ritmo y las contingencias económicas de la región. Y cuando ha habido crisis y desaceleraciones económicas éstas han tenido un gran impacto en la pobreza y la vulnerabilidad, porque

cuando más se necesitaban los servicios y la ayuda social más disminuían los recursos públicos que podían hacerles frente. Así pues, se necesita invertir esta tendencia e implantar unos criterios contracíclicos del gasto público social que sólo en la última década algunos países han comenzado a implantar.

En segundo lugar, el débil impacto redistributivo del gasto social que no siempre tiene como destinatarios a la población con menos recursos. En este sentido, aunque las personas de bajos ingresos que se sitúan en el primer quintil de la distribución, consiguen doblar su ingreso primario total gracias a las transferencias y servicios públicos, éste sólo representa dos tercios del que perciben en el mismo concepto los hogares de mayores ingresos (CEPAL, 2010a).

A continuación, vamos a centrar el análisis en la cuestión de la regresiva estructura tributaria latinoamericana. Después de la recaudación de impuestos y las posteriores transferencias por parte del Estado a la sociedad se percibe una sensible mejora del índice de Gini en los países latinoamericanos, que como máximo alcanza una reducción del 0,7%. Pero mucho menor que la observada en los países de la OCDE, que puede llegar a alcanzar una reducción del 40% (CEPAL, 2010a).

¿Qué sucede pues, con la recaudación fiscal en Latinoamérica? Podemos afirmar, en líneas generales, que se recauda poco y mal. En América Latina la presión tributaria alcanza un 18% del PIB, lo que se considera un nivel bajo de presión fiscal. Por ejemplo, el Caribe, con una presión fiscal media, alcanza un 26,3% del PIB. Por otro lado, la estructura de los impuestos es regresiva, es decir que:

“menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. Por eso, no es sorprendente que la distribución del ingreso después del pago de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. De este modo, la diferencia en cuanto a los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede explicarse principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región” (CEPAL, 2010a:250).

Y además, a la baja y regresiva presión tributaria, se añade el hecho de los elevados niveles de evasión fiscal que, en gran parte, se sustentan en el trato preferencial y en las lagunas tributarias del sistema, lo que atenta directamente a la equidad. Esta situación, junto con la baja carga de impuestos directos como los de la renta y la insignificante recaudación respecto del patrimonio, conforman un sistema que tiende a aumentar las brechas en lugar de cerrarlas (CEPAL, 2010a).

Como hemos podido comprobar, el contexto socioeconómico regional es muy heterogéneo y lleno de matices. Se han hecho patentes las grandes y profundas desigualdades que lo atraviesan, así como el carácter estructural de las mismas. Estas brechas hunden sus raíces en la historia de siglos de discriminación que han ido perpetuando y elevando a la categoría de natural y neutral lo que a todas luces es una injusticia social. En esta tarea de perpetuación, los desiguales e incompletos mercados de América Latina y El Caribe han jugado un papel fundamental, pues la ley mercantil, abanderada de la neutralidad, lejos de frenar o reducir las diferencias no han hecho sino agudizarlas. Y es aquí donde los Estados y gobiernos de la región han de asumir su cuota de responsabilidad. El período de crisis ha puesto de manifiesto, aún más si cabe, las deficiencias del mercado, la ausencia de convergencia entre la evolución de los mecanismos de mercado y de los sistemas de evaluación y control de los mismos y en definitiva, la necesidad de una reforma en la que el Estado adopte un papel trascendental. En una de las regiones del mundo donde la liberalización, privatización y desregulación bajo el paraguas del proyecto económico y social neoliberal ha llegado más lejos, es imprescindible un papel protagónico del Estado como garante de los derechos y el bienestar de sus ciudadanos, así como regulador del mercado. Los gobiernos han de garantizar las libertades individuales de sus ciudadanos, pero con equidad y justicia social en la consolidación de las mismas.

Capítulo 2: Contexto Educativo de América Latina

En esta segunda parte, se pretende abordar la situación educativa de la región y conocer cuál es la realidad de la misma. Se ha decidido confeccionar un apartado específico del área de educación, separándolo del análisis socioeconómico anterior no con la pretensión de crear una división artificial entre la educación y las políticas sociales, pues la primera forma parte de éstas últimas, sino para otorgarle el espacio y la relevancia que posee dentro de este estudio. Es más, ambos factores, los educativos y los socioeconómicos establecen una relación recíproca de mutua influencia. Así pues, como se podrá ver a lo largo de este estudio las condiciones sociales, culturales y económicas que rodean a un individuo influyen de forma significativa en las posibilidades de educarse de éste, así como en la progresión y conclusión de estudios formales. De la misma manera, es ampliamente aceptado que el proceso educativo tiene el potencial de revertir las desigualdades de origen y contribuir significativamente a la consecución de mayores cotas de bienestar. En esta misma línea se sitúa la CEPAL al expresar que “los datos indican que es uno de los mecanismos importantes de que disponen los Estados y la política pública para revertir la reproducción intergeneracional de la desigualdad y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar” (CEPAL, 2010b: 85).

2.1. La historia educativa reciente.

Antes de adentrarnos en los aspectos y características concretas que dibujan las líneas maestras de la realidad educativa actual de la región, es necesario, como se hizo en el capítulo primero, conocer los aspectos fundamentales de la historia educativa reciente de América Latina, porque sólo a través del conocimiento de los hechos pasados puede comprenderse en toda su complejidad la situación presente y futura a la vez que permite vislumbrar las conexiones entre el plano socioeconómico en su sentido más amplio y la dimensión educativa, de forma específica.

La educación y las orientaciones en política educativa se ven muy marcadas por un profundo proceso de cambio en América Latina a partir de los años 70-80, que como afirma Tedesco (2001) se trata de un cambio de origen político, económico y social. En materia política tuvo lugar la vuelta a la democracia que hoy en día es una realidad en la mayoría de países de la región. En el plano económico, América Latina sufrió la crisis más fuerte desde la depresión de 1930, cuyos efectos devastadores en todos los sentidos dio lugar a la llamada “década perdida de los ochenta”. En el plano social, no sólo no se ha conseguido superar los problemas de pobreza, sino que además hay mayor inequidad y desigualdad social como consecuencia de un aumento de la heterogeneidad estructural.

Esta situación conllevó un retroceso en materia educativa con respecto a los años 50 y 60 en que de forma general los esfuerzos se dirigieron hacia la expansión cuantitativa de los sistemas educativos. En palabras de Tedesco, “el modelo tradicional de desarrollo económico y educativo mostró evidentes signos de agotamiento hacia fines de la década 1970-1980” (Tedesco, 2001:48). Un modelo de desarrollo que se vio con mayor profundidad en el capítulo primero y que se basó en tres factores principales (Tedesco, 2001): en la explotación de recursos naturales; el endeudamiento externo y el desequilibrio financiero interno y la inflación. Un modelo de desarrollo en el que equidad y crecimiento no iban de la mano.

En este contexto empobrecido, las características educativas principales en los años 70 y 80 en la región se centraron en la consecución de logros cualitativos desde una concepción política y sociocultural de la educación frente a la concepción economicista que había reinado en los años 50 y 60. Sin embargo, hubo una disminución considerable del gasto público en educación; de la matrícula escolar en todos los niveles educativos, especialmente en primaria; aumento de la población analfabeta; pocos docentes y baja inversión en su formación junto con insuficiencia y desigualdades en las construcciones y falta de inversión en equipos, aspectos que redundan en la falta de calidad de la educación (Martínez Usarralde: 2005).

En este sentido, Tedesco (2001) plantea que la característica fundamental de la educación en esta época fue la desconexión entre ésta y las demandas del desarrollo socioeconómico. Se trataba de un modelo de desarrollo educativo cuyos indicadores básicos son las altas tasas de desescolarización y repetición escolar y muy bajos logros y niveles de aprendizaje, principalmente en los sectores más desfavorables. Este proceso de disociación de la educación del proceso socioeconómico conllevó la consolidación y expansión de la oferta educativa pero con notables fallas en la calidad de los resultados y en los mecanismos de gestión institucional.

Esta apreciación última, que redundaba en la preocupación central por parte de los gobiernos latinoamericanos en la expansión educativa en detrimento de la calidad de la misma, es una idea que corroboran diversos autores. De este modo, Lázaro (2003) explica que a principios de la década de los ochenta la prioridad principal de la política educativa de la región basada en el crecimiento de la oferta educativa estaba agotada y que el proceso de expansión de la escolarización que se había producido en los años sesenta y setenta se había realizado de forma tremendamente desigual y con muy bajos niveles de calidad.

Una de las principales problemáticas que requieren de un serio abordaje en la década de los noventa es “el también perentorio equilibrio entre la cantidad y la calidad en educación: cantidad que pareció erigirse en el rasgo primordial de los años sesenta, frente a la ineludible referencia a una educación de calidad y, conjuntamente con esta última, de equidad” (Martínez Usarralde, 2005:23).

Por tanto, es diversa la literatura a la que podemos hacer referencia para documentar una idea que claramente caracterizó a la educación de entonces. Sin embargo, como se verá en este trabajo, esta preocupación por la deficitaria calidad de la enseñanza no sólo formará parte del pasado reciente, sino que continúa siéndolo en la historia presente de la región. Y cuya expresión última por parte de los Estados Iberoamericanos se recoge en el reciente y ambicioso proyecto: *Metas educativas 2021* en la que su meta general quinta hace referencia a mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar (OEI, 2010).

La década de los noventa será un período en el que el proceso de democratización en América Latina se desarrolle paralelamente al proceso de reformas económicas neoliberales en la Región. Esta situación trajo consigo suspicacias populares hacia la democracia en Latinoamérica al producirse una asociación entre ambos procesos (Lázaro, 2003). A su vez, supondrá respecto a la educación que ambas premisas, la democratización y el neoliberalismo, den lugar a un modelo educativo en la región consolidado a través de la contradicción propia que subyace entre ambos conceptos. Pero el neoliberalismo como ideología llega a la región en los años 60 y 70, y es a partir de los años 80 cuando las ideas que desarrolla se propagan y asientan definitivamente en la región. Fue un período propicio para su consolidación al abrigo de la representación de las ideas del mismo en Europa y Estados Unidos por Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Así como el endeudamiento externo de la Región y la consiguiente dependencia económica que en cierta medida se originó en México en 1982 y se propagó al resto de latinoamérica (Martínez Usarralde, 2005).

A este respecto, la debilidad institucional que acompañó el proceso de transición democrática en la región, marcada por la desagradable experiencia vivida por los pueblos al amparo de largas dictaduras, por un lado, así como democracias incipientes caracterizadas por la corrupción, por otro, fueron un caldo de cultivo propicio para la expansión del neoliberalismo (Gentili, 1999).

Desde una perspectiva genérica y de forma sintética, el neoliberalismo puede concebirse como un programa científico que se justifica y valida empíricamente; que desacredita sistemáticamente cualquier intervención estatal en beneficio del mecanismo “puro y anónimo” del Mercado que lo que hace es, en nombre de la eficiencia, eliminar barreras de cualquier índole que puedan impedir a los dueños del capital la maximización del lucro individual (Bourdieu, 1998).

El discurso neoliberal postula una serie de aspectos generales que podrían aplicarse perfectamente tanto en países desarrollados como en desarrollo. Precisamente, la formulación de recetas de aplicación universal al amparo del neutral y natural orden del mercado, es sin duda una de sus principales características. A este respecto, las teorías de mercado aplicadas a las políticas de reforma educativa para solucionar los problemas

de la educación, se convierten en una forma de “magia política” (Ball, 2002), por la simplicidad y la perfección del mecanismo, el cual se pretende como totalmente justo.

En el plano educativo, el discurso neoliberal esconde un ataque a las normas y valores igualitarios. La idea del consumidor es crucial y la democracia es redefinida como prácticas de consumo (Apple, 2005). Mientras que la educación es instrumentalizada pasando a convertirse en un servicio más en la que padres y alumnos son considerados clientes y consumidores del mismo. Esta situación no hace sino eliminar de plano la posibilidad de participación. Es decir, los actores de la educación sólo pueden “entrar” o “salir” del servicio educativo, pero no pueden intervenir ni participar en el mismo.

El mercado, expresado de forma sencilla, se fundamenta en la hipótesis de la existencia de un número considerable de compradores y solicitantes que pueden entrar o salir libremente del mismo. Sin embargo, el problema es que al aplicarlo a la educación y en definitiva a la práctica real la teoría falla e introduce mecanismos de diferenciación y segregación. Es decir, en condiciones de total asepsia el mercado no introduce desigualdad, pero aplicado a contextos sociales y culturales sí lo hace, pues incurre en una serie de contradicciones, ya que no necesariamente la competitividad conlleva mejoras en la calidad o la eficacia en educación (Duru-Bellat, 2004). O las teorías de la libre elección, que sólo introducen más y más desigualdad, donde mediante la ley de la oferta y la demanda, lo que en un principio era el *parent power* pasa a ser el poder de los centros, pues son éstos los que acaban seleccionando a su clientela al superar la demanda a la oferta. Y, como una de sus principales consecuencias sociales, las reagrupaciones étnicas y de los colectivos socioeconómicos más desfavorecidos en centros educativos de segunda categoría.

Sin embargo, las políticas de la libre elección de centro educativo se insertan en un amplio conjunto de reformas que implican mayor descentralización estatal y autonomía para las escuelas (Duru-Bellat, 2004). En sintonía con esto, el discurso de la calidad, la libertad de elección de centros y la autonomía institucional se transforman en mecanismos al servicio de la privatización parcial de la educación (Puelles 2006). Y siguiendo en esta línea argumental, Fernández Soria (2007) plantea que la elección de

los padres, no es sino la superficie de unas reformas mucho más profundas, en la pugna frente a una educación pública cada vez más debilitada.

La inserción del discurso mercantilista (empresarial) y las políticas de desregulación han traído consigo la privatización del sistema público de enseñanza, imponiéndose así una lógica en la que el Estado se convierte en el principal inversor de los centros educativos, financiándolos, mientras que la gestión es privada y se recentraliza el poder mediante mecanismos de control que el Estado establece.

Por tanto, la descentralización y la autonomía se tornan aparentes puesto que pretenden dar respuesta a nuevas formas de regulación estatal para, en unos casos, cederlos a los padres a través de la elección de centro y en otros recentralizar la autonomía mediante la rendición de cuentas. (Bolívar, 2008). La recentralización es la nueva forma que adopta el sistema para seguir ejerciendo un control. Al mismo tiempo que transfiere competencias y da más autonomía, establece elementos y mecanismos que uniforman el sistema y lo regulan respondiendo a lo que se denomina el “Estado evaluador”. Así pues, “éste no desaparece, sino que se convierte en invisible adoptando funciones más ligadas a la evaluación y supervisión. Los controles finales se transforman en el mecanismo que permite disimular las prescripciones implícitas” (Torres, 2001: 57).

Bolívar (2008) plantea que la autonomía escolar es una medida política, que se circunscribe a un campo más amplio como lo es una nueva forma de gestión pública de la educación. Es por ello que la autonomía tiene dos bases que la fundamentan. Una orientación neoliberal que pretende introducir en las instituciones educativas modos de gestión privados (lo que se ha acuñado como “new public management”). Y una orientación pedagógica en la que lo que se pretende es impulsar la capacidad de los centros educativos para que se desarrollen y adapten mejor a su entorno.

En definitiva, son todos estos aspectos los que permiten vincular la reflexión general acerca del discurso neoliberal en educación con las formas específicas que adoptó en su relación con la educación en América Latina. Relación estrecha y vinculante, como se ha justificado previamente, que encontrará en su particular historia numerosas reminiscencias del discurso general que se acaba de relatar.

La reforma económica neoliberal que tuvo lugar en la región como consecuencia de la preocupante situación económica, cristalizó en una serie de prescripciones políticas de ajuste estructural: el ya conocido *Consenso de Washington*. Sin embargo, la educación en la región se vio tremendamente influenciada por el discurso neoliberal que subyacía a dichas reformas económicas. Así pues, “si bien con casi exclusividad la expresión acuñada por John Williamson ha sido usada para hacer referencia general a las políticas de ajuste económico, es posible defender la tesis de que existe también un Consenso de Washington en el campo de las políticas educativas” (Gentili, 1999: 57).

Siguiendo a este autor, podemos afirmar que, desde la perspectiva neoliberal, los sistemas educativos de latinoamérica se encontraban sumidos en una crisis, que no requería de mayor inversión y recursos, sino de que éstos fueran eficaz y eficientemente utilizados. Así, la educación sufría una crisis por la falta de eficacia, eficiencia y productividad de las instituciones escolares. Y todas estas ideas redundaban en una mala gestión de las políticas educativas, que, en definitiva, no hacía sino evidenciar una profunda crisis de calidad.

Ante esta situación, el *Consenso de Washington* aplicado al ámbito educativo implicó una gran descentralización de funciones y responsabilidades del ámbito federal al provincial y de éste al local; desactivación de las fuerzas sociales y colectivos de trabajadores de la educación; flexibilización en las contrataciones y retribuciones salariales de los docentes. Y a la vez que se descentraliza, por otro lado se desarrolla una tarea de recentralización a través de la evaluación, principalmente del rendimiento, reformas curriculares dirigidas a la creación de contenidos de un Curriculum Nacional y establecimiento de planes nacionales de formación docente. En resumen, “la salida que el neoliberalismo encuentra a la crisis educativa es producto de la combinación de una doble lógica centralizante y descentralizante: centralización del control pedagógico (a nivel curricular, de evaluación del sistema y de formación de los docentes) y descentralización de los mecanismos de financiamiento y gestión del sistema” (Gentili, 1999: 64).

Esta idea última hace referencia, sin lugar a dudas, al concepto de “Estado Evaluador” que se ha explicado anteriormente. Sin embargo, no deben de extrañar las similitudes en el desarrollo de medidas del programa general neoliberal expuesto anteriormente de la situación específica latinoamericana, puesto que, como se ha argumentado, este discurso ideológico, principalmente, lo que pretende es desarrollar un conjunto de medidas y formulaciones universalmente válidas y aplicables a cualquier situación, independientemente de contextos y épocas.

Por su parte, Martínez Usarralde explica que “desde la década de los noventa hasta el momento actual, (...) se ha ido evidenciando como en América Latina las políticas de reforma educativa han ido, progresivamente, dependiendo a su vez de los dictados del neoliberalismo y sus consiguientes políticas” (Martínez Usarralde, 2005: 29.)

Bajo la influencia de esta lógica, las características más significativas de las políticas educativas en la región son (Martínez Usarralde, 2005): el debilitamiento del poder y el papel del Estado en la custodia de los bienes públicos; la privatización con miras a reducir la gratuidad entre otros intereses; la descentralización política y educativa; la priorización de la educación primaria en detrimento de los restantes niveles educativos así como la consolidación de un sistema de medición de calidad de los sistemas educativos; la lógica que guía la universidad en la región se fundamenta en los criterios de productividad mercantiles; y por último, la dependencia económica e ideológica de los organismos internacionales que son los instrumentadores en todos los niveles de las reformas y proyectos educativos de la región.

A este respecto, el papel que desarrolló el Banco Mundial en la política educativa y en la introducción de la perspectiva neoliberal en la misma, basada en la búsqueda de competitividad situando el foco de atención en la educación primaria, como ha comentado la autora y la privatización de servicios públicos, entre otras acciones, en América Latina y el Caribe, es clave y fundamental. Se hace difícil concebir la política educativa de entonces en la región, sin que la sombra del Banco Mundial planeara sobre ella. Incluso en la actualidad, numerosas medidas son auspiciadas por éste, junto con otros organismos internacionales, que parten de enfoques diversos como UNESCO, CEPAL, UNICEF o el propio Banco Interamericano de Desarrollo.

Así pues, si nos adentramos brevemente en la historia del Banco Mundial de la mano de Heyneman (2007) podemos comprobar que éste será durante mucho tiempo el principal, por no decir el único director de las políticas educativas a través de su política de préstamos, la cual, basada únicamente en criterios de eficiencia y eficacia externa, ha sido objeto de numerosas críticas. De este modo, existen varios períodos en la historia de las políticas educativas desarrolladas por el Banco Mundial que condicionarían dichos préstamos. Un primer período predominante, “de infraestructura”, marcado por los estudios de previsión de mano de obra, que aportó una visión distorsionada e hizo que se invirtiera en “exceso” en formación profesional en países desarrollados y en vías de desarrollo. Con posterioridad, en los años 80, se dio paso a las metodologías de tasas de rendimiento y de rentabilidad económica que supusieron un avance pero se desarrollaron de forma sesgada y se dio paso a lo que Heyneman denominó un “menú breve de política educativa”, que desplazó a los estudios superiores de las prioridades del banco, pues no se tuvieron en cuenta en los estudios los beneficios no monetarios que la educación superior podía reportar. Para finalmente, en la actualidad, centrarse en la gestión del conocimiento más que en marcos de políticas educativas concretas.

Por su parte, Rivero (1999) plantea que la disminución del papel del Estado en materia económica y de asistencia social propiciado por la agenda neoliberal, encontró en la labor del Banco Mundial en materia educativa un complemento perfecto. De forma concreta, el Banco Mundial ha ejercido una doble influencia en la conformación de las políticas educativas: “los préstamos ofrecidos en cartera a países que sin ellos no tienen capacidad para emprender reformas educativas de espectro más o menos amplio; y las tareas de orientación a los gobiernos, a cargo de sus equipos de funcionarios responsables de los generalmente largos procesos de gestión y aprobación de dichos préstamos” (Rivero, 1999: 195).

En América Latina, desde mediados de los años ochenta y también en los noventa, lo característico de la educación y sus reformas ha sido la regularidad y semejanza de las mismas, a pesar de los grandes contrastes y diferencias en los territorios nacionales (Gentili, 1999). A su vez, la uniformidad en exceso de las reformas educativas, tanto entre países como dentro de cada uno, cuya línea de cambio se iniciaba necesariamente en el ámbito institucional, trajo consigo adversos fenómenos. Entre los cuales se

destacan dos: el empobrecimiento de la transformación educativa al identificarse básicamente con cambios administrativos o financieros y el papel en exceso subsidiario de los docentes y las cuestiones pedagógicas en pos de los aspectos institucionales (Tedesco, 2001).

Estos aspectos, a su vez, podemos complementarlos con otros que los singularizan, como su carácter político e internacional, debido en gran parte a la creciente interdependencia económica y política de la región. También, el hecho de que los cambios educativos producto de las reformas escolares cada vez más se legitimen de forma externa al propio sistema educativo. Lo que redundará en la creciente privatización del sistema educativo, la generalización de la evaluación del rendimiento, la competitividad y las reformas escolares basadas en los resultados (Lázaro, 2003).

Todo este maremágnum de discursos y prácticas educativas se constituirán en determinantes de la educación que al amparo de esta perspectiva de la calidad buscará la consecución de objetivos específicos como la descentralización de los niveles educativos no universitarios; reducir los problemas de repetición y deserción escolar temprana; reforma curricular e introducción de la cultura evaluativa a través de pruebas estandarizadas que midan logros y resultados educativos (Lázaro, 2003).

Para finalizar esta caracterización histórica reciente de la educación y sus reformas en América Latina y el Caribe, se hace necesario destacar un aspecto clave que subyace a todo lo expresado, tal es la gran importancia que se le concede a la educación como un factor fundamental del desarrollo. Se confía desde el ámbito político en las potencialidades que tiene ésta para superar las debilidades e incrementar el desarrollo, en términos de bienestar, de las sociedades que habitan la región. Bien sea de un modo u otro, con una concepción más pedagógica o más económica de la educación, lo cierto es que es considerada una prioridad. En este mismo sentido se expresa Lázaro al afirmar que “no en vano, la educación en los años noventa es vista -más o menos instrumentalmente- como una herramienta de primer orden en el logro de desarrollo económico político y social” (Lázaro, 2003: 191).

A partir de esta caracterización general, puede comenzarse con el análisis que descubra cuál es el contexto y la realidad educativa actual de América Latina y El Caribe.

2.2. Situación educativa actual en los diferentes niveles del sistema educativo.

La historia educativa de la región ha puesto de manifiesto que los objetivos de expansión, universalización del conocimiento y calidad de la educación son objetivos, que si bien se ha avanzado en ellos, distan de convertirse en una realidad. Por tanto, a las exigencias de la agenda educativa del siglo XX, se añaden los retos del siglo XXI, relacionados principalmente con la consecución de una sociedad del conocimiento y el progreso tecnológico.

A este respecto, son varios los organismos que inciden en esta cuestión. La OEI plantea que, en definitiva, lo que se pretende con el proyecto Metas Educativas 2021 es unificar dos agendas educativas en un único programa de actuación que permita recuperar el retraso educativo del siglo XX y a su vez afrontar los desafíos del siglo XXI (OEI, 2010). Por su parte la CEPAL hace referencia a un salto cualitativo - reducción de la brecha digital y aumento de la calidad de la educación adaptada a la exigencias de la sociedad del conocimiento- en la agenda educativa de América Latina y el Caribe, sin descuidar los problemas pendientes del siglo XX: cobertura, acceso, progresión y conclusión de los distintos niveles educativos. Y Brunner (2001) explica que la educación latinoamericana enfrenta dos grandes retos: los desafíos pendientes del siglo XX: universalizar la cobertura preescolar, básica y media; renovar la educación técnica; masificar la educación terciaria; incorporar las poblaciones indígenas al sistema escolar y mejorar la calidad y resultados de la enseñanza, especialmente de los sectores más desfavorables. Y los del siglo XXI, relacionados con ocupaciones nuevas que están en la base del crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural. Lo que exige una adaptación de la estructura, los procesos, los

resultados y la política educacional a las profundas transformaciones del contexto, derivadas de la globalización.

A través de este análisis se pretende ir desgranando y dar a conocer los aspectos educativos tanto cuantitativos como cualitativos que se desprenden de la unión de estas dos agendas que sintetizan y permiten conformar una visión global y compleja del panorama educativo de la región.

En primer lugar, es importante conocer cuál es la situación cuantitativa dentro del sistema educativo. Es decir, en términos de asistencia y conclusión educativa. Es necesario analizar ambos indicadores, puesto que ni el acceso ni la asistencia garantizan la conclusión efectiva de determinado nivel educativo. Sin embargo, la tarea a desarrollar no se pretende que finalice en este aspecto. Los datos cuantitativos son los que van a permitir aproximarnos a la realidad educativa en términos cualitativos. Conocer los datos de asistencia y conclusión educativa son una condición *sine qua non* para lograr una educación de calidad. Dicho de otra forma, la oferta de una educación que se pretenda de calidad con unos bajos niveles de universalización, jamás podrá llegar a serlo porque está privando de su disfrute a una gran parte de la población.

2.2.1. Hacia el reconocimiento y la integración de la educación infantil en la agenda política de la región.

En la orientación de la educación como desarrollo social y económico, junto a la ampliación de los umbrales educativos hacia el nivel secundario, los gobiernos latinoamericanos están potenciando en la política pública la educación y atención de la primera infancia. En este sentido, “uno de los niveles educativos, que junto con la educación secundaria, mejor refleja la referida desigualdad en el acceso a la educación es, sin duda, el de la educación inicial o preescolar” (Lázaro, 2010: 252).

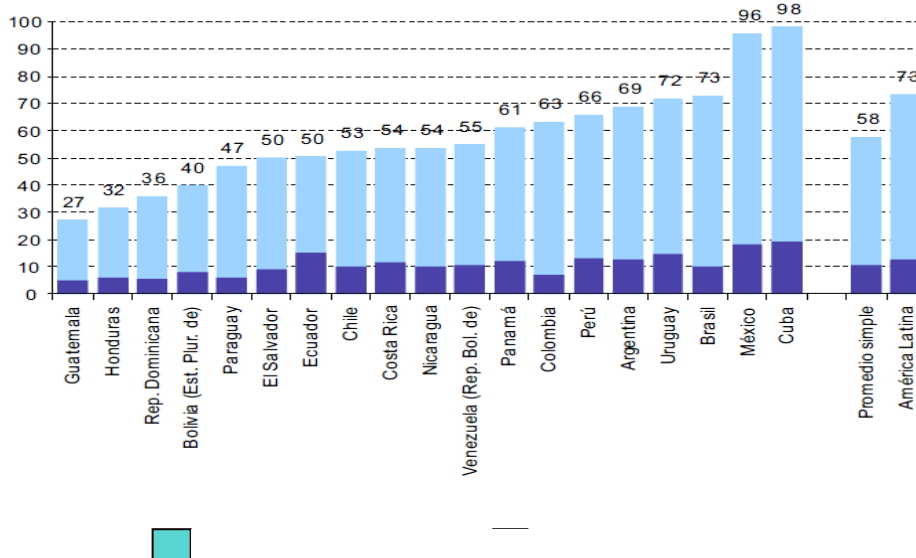
Aspecto éste clave para favorecer el correcto desarrollo temprano físico y emocional del niño, así como otros beneficios asociados a la incorporación de la mujer al mercado laboral. Pero fundamentalmente, que el Estado garantice un servicio educativo al cuidado de la infancia es básico, en especial en aquellas familias con menores recursos, donde la atención y la estimulación educativa, la alimentación adecuada, la socialización recibida y un entorno favorable al desarrollo, se convierten en elementos indispensables que compensan las carencias de los hogares. Y, sobre todo, generan un impacto positivo en la trayectoria escolar de niños y niñas.

La inclusión de la educación infantil en la política pública de la región ha ido conformando a este nivel educativo con identidad propia, que se ha ido plasmando en distintas leyes de educación. Aunque con excepción de Panamá, los países cuyas leyes son más antiguas no mencionan nada respecto a la obligatoriedad del nivel, en otros casos recogen la obligatoriedad de la misma, lo que supone un gran desafío para los Estados y un aspecto central para la universalización del nivel. El carácter legislativo del nivel inicial, de forma general, tiende a la obligatoriedad de la escolarización a los cinco años en casi todos los países. Además, en algunos casos se establece el carácter obligatorio del nivel a partir de los 4 años, como en Uruguay, El Salvador y Panamá. Y desde los 3 años, aunque con una incorporación progresiva en México y Perú (SITEAL, 2009a).

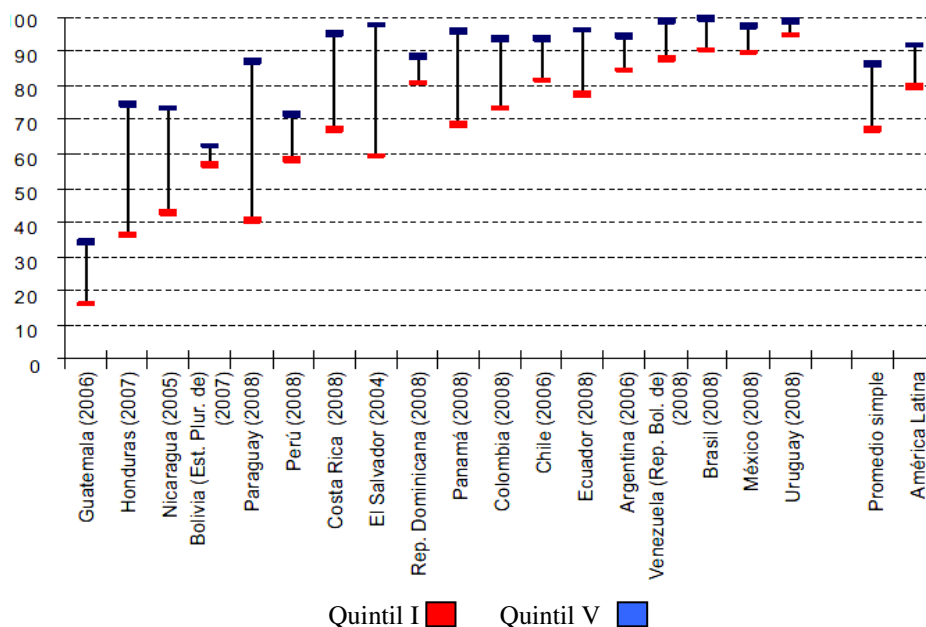
La educación inicial se convierte así en una opción irrenunciable para hacer llegar la educación a todos y garantizar un servicio que, de otra manera no sería accesible a gran parte de las familias de la región. Así pues, en este recorrido sobre la asistencia y conclusión de los distintos niveles educativos, el paso por la educación inicial y educación preescolar es de obligado cumplimiento para ofrecer una visión completa del panorama educativo general.

Gráfico 5: América Latina (19 países): tasa de matrícula neta para el nivel preprimario (3 a 6 años), estimación de la tasa de matrícula para la educación inicial (0 a 3 años) y diferencias entre el primer y el quinto quintil en la tasa de asistencia de niños que tienen un año menos al oficial para iniciar la primaria, alrededor de 2008.^a (En porcentajes)

A. Tasas de matrícula neta



B. Tasa de asistencia a nivel preescolar de los niños con un año menos al oficial para iniciar primaria. Primer y quinto quintil



Fuente: CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina 2010*.

NOTAS: ^a La tasa de matrícula para la educación inicial se estima sobre la base de modelos exponenciales basados en encuestas de hogares de los países con información disponible. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

La educación inicial o preprimaria puede dividirse a su vez en educación inicial, con una duración de 0 a 3 años y educación preescolar de 3 a 6 años. Como se aprecia en el gráfico 5.A, la situación de la educación preescolar es dispar, con países donde los porcentajes de matrícula rondan el 30% como en Guatemala, Honduras y República Dominicana. Y otros donde el acceso está prácticamente universalizado como en Cuba y México, con porcentajes del 98% y 96% respectivamente (CEPAL, 2010b: 89). La educación inicial, sin embargo, muestra una tasa neta de matrícula homogéneamente baja para el conjunto de los países, que se estima en torno al 10% para el conjunto de la región. Vuelven a destacarse, en este aspecto, Cuba y México con porcentajes que rondan el 20%.

En lo que concierne a la educación inicial, se asocian los niveles de matrícula tan bajos con la falta de cobertura educativa institucional, así como con factores culturales como la baja participación relativa de la mujer en el mercado laboral en comparación con otras regiones y con el hecho de que las madres no quieran dejar a sus hijos tan pequeños al cuidado de otras personas (CEPAL, 2010c).

El Gráfico 5.B muestra la tasa de asistencia al nivel preescolar para los quintiles de ingreso seleccionados en el curso previo al inicio oficial de la educación primaria. Puede observarse, si atendemos al promedio regional, que las diferencias en este nivel no son demasiado grandes. La asistencia de aquellos que provienen de estratos sociales más elevados es del 92% frente al 80% para el quintil de menores ingresos. Sin embargo, si observamos los países, pueden encontrarse severas brechas entre ambos quintiles, como es el caso de Honduras, Nicaragua, Paraguay y El Salvador. En estos países, las diferencias en detrimento de los sectores sociales más postergados son de entre 30 y 45 puntos (CEPAL, 2010b: 89). En el extremo contrario, puede destacarse la situación de países como Brasil, México e Uruguay donde las brechas, en este aspecto, son reducidas, además de alcanzar porcentajes bastante significativos de matrícula en Brasil y Uruguay y de estar prácticamente universalizado, como ya se ha mencionado, en México.

Además, si se atiende a la información ofrecida por SITEAL (2009a) se confirma que el acceso de los niños a la escuela está profundamente marcado por las desigualdades sociales y geográficas. Así, a los 5 años, ocho de cada diez niños están escolarizados, pero, mientras que en las áreas urbanas esta proporción alcanza el 85%, en las zonas rurales o entre aquellos de estratos sociales bajos no llega al 70%. Además, las diferencias regionales manifiestan que en los países del cono Sur el acceso al nivel inicial para los niños de 5 años está cerca de universalizarse, mientras que en los países centroamericanos de Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador sólo acceden la mitad o menos de los niños y niñas. Y aunque el panorama en este nivel está cambiando favorablemente, lo cierto es que “están lejos de desaparecer las sangrantes desigualdades que por origen social, lugar de residencia, etnia o, en menor medida, sexo condicionan las posibilidades y oportunidades de beneficiarse de la oferta de ese nivel educativo, máxime en un necesaria perspectiva de calidad” (Lázaro, 2010: 260).

2.2.2. Camino hacia la universalización del nivel primario.

A propósito de la situación de la enseñanza primaria en América Latina, puede afirmarse que junto con Asia oriental es la región en desarrollo con los niveles más elevados de escolarización primaria, con unas tasas netas de matrícula propia de las regiones desarrolladas (Naciones Unidas, 2011a). Sin embargo, como se podrá comprobar en la tabla siguiente, existen algunas diferencias por país en el acceso y la conclusión del nivel primario que persisten y permanecen invariables reproduciendo las desigualdades de origen.

Tabla 3: América Latina (18 países): tasas netas y brutas de asistencia escolar al ciclo de educación primaria y conclusión del ciclo entre jóvenes de 15 a 19 años de edad , según quintiles de ingreso per cápita seleccionados, área geográfica de residencia y sexo, alrededor de 2008^a (En porcentajes)

País	Tasa neta de asistencia a educación primaria							Tasa bruta de asistencia a educación primaria	Conclusión de la educación primaria							
	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo			Total	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo	
		Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer				Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer
Argentina(2006)	99	99	100	99	...	99	99	109	98	96	99	98	...	97	98	
Bolivia(2007)	98	97	99	98	97	98	98	112	93	87	95	96	87	94	92	
Brasil(2008)	99	98	99	99	98	98	99	121	95	90	99	96	89	93	96	
Chile(2006)	99	98	100	99	98	99	99	114	99	98	99	99	98	98	96	
Colombia (2008)	96	94	98	97	94	96	97	115	94	89	99	96	86	92	95	
Costa Rica (2008)	99	98	99	99	98	99	99	120	94	91	100	96	91	94	94	
Ecuador (2008)	98	96	99	98	97	98	98	104	95	91	98	96	92	94	95	
El Salvador (2004)	92	86	98	94	90	92	92	107	76	60	95	86	64	74	78	
Guatemala (2006)	89	84	98	92	87	90	88	105	63	38	89	77	49	67	58	
Honduras (2007)	87	81	95	91	85	86	87	112	79	62	94	90	70	77	81	
México (2008)	98	97	99	99	98	98	99	105	96	91	99	98	92	95	96	

(Continúa) País	Tasa neta de asistencia a educación primaria							Tasa bruta de asistencia a educación primaria	Conclusión de la educación primaria						
	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo		Total	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo	
		Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer			Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer
Nicaragua (2005)	81	75	87	84	78	80	82	113	71	48	95	85	53	66	76
Panamá (2008)	99	98	100	99	98	99	99	109	95	87	99	98	88	94	95
Paraguay (2008)	97	95	99	98	95	96	98	119	89	80	96	94	83	88	90
Perú (2008)	93	90	97	95	90	92	93	106	94	87	98	97	89	94	94
Rep. Dominicana (2008)	97	94	100	97	96	97	97	118	88	83	94	91	83	84	92
Uruguay (2008)	99	99	99	99	98	99	99	113	97	93	99	97	97	96	98
Venezuela (2008)	98	97	99	...	...	98	98	108	94	90	97	...	...	92	95
América Latina ^b	97	96	98	98	95	97	97	112	93	88	98	96	85	92	94

Fuente: CECEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina* 2010.

NOTAS:

... Sin información

a La tasa neta de asistencia se refiere a los niños que están en edad oficial de cursar la enseñanza primaria; la tasa bruta de asistencia se refiere a los estudiantes de enseñanza primaria independientemente de su edad.

b Los promedios a nivel nacional consideran las zonas urbanas de la Argentina.

Como puede observarse respecto a la tasa neta de asistencia escolar al ciclo de educación primaria, a finales de la década de 2000 más del 80% de los niños y niñas están dentro del sistema educativo. Y para el promedio de la región el 97% de los niños asiste al nivel primario, lo que es un buen indicador del avance en esta materia. Sin embargo, para los años 2006/2007 cerca de tres millones de niños y niñas estaban fuera del sistema educativo (CEPAL, 2010b). Una cifra inadmisible que pone de manifiesto que a pesar de los avances realizados, queda mucho por hacer.

A pesar de que las diferencias entre países cada vez son menores lo cierto es que podemos distinguir dos grupos de países: aquellos donde la tasa neta de asistencia escolar supera el 90% y aquellos donde es inferior. El primer grupo estaría compuesto por Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Y el segundo por, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

Por otro lado, si se presta atención a las diferencias socioeconómicas, geográficas y de género en el acceso al nivel primario, se puede comprobar que no son muy significativas a nivel regional, lo que revela que el camino hacia la universalización del acceso a la educación primaria está próximo, independientemente de las diferencias socioeconómicas, geográficas y principalmente de género. Una de las lecturas de esta situación es el gran compromiso adquirido por los países de la región por garantizar una cobertura y acceso universalizado.

Sin embargo, los promedios regionales esconden grandes desigualdades entre países, como ya se anticipó. Así, todos los países muestran diferencias en función del nivel de ingresos y del área geográfica de residencia. Pero principalmente pueden destacarse un conjunto de países en los que las brechas son muy profundas. Éstos son El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua donde los estudiantes de ingresos altos tienen entre un 12% y un 14% más de posibilidades de asistir a la escuela que aquellos de ingresos bajos y en los que los niños y niñas residentes en áreas urbanas tienen entre un 4% y un 6% más de probabilidad de asistir a la escuela que aquellos que viven en zonas rurales.

Las desigualdades en la asistencia en función del género no son significativas a nivel regional. No obstante, si se desagregan los datos por país, en aquellos donde hay alguna diferencia -en ningún caso superior al 2%- siempre se da a favor de las mujeres, a excepción de Guatemala donde asisten 88 mujeres por cada 90 varones.

Por otro lado, se destaca aquí la tasa bruta de matrícula en la medida en que da buena cuenta del problema de repetición escolar en la región, pues esta tasa se refiere a los estudiantes de enseñanza primaria independientemente de su edad. A este respecto, para el promedio de la región se observa que por cada cien jóvenes en edad de escolarización adecuada en el nivel, hay ciento doce estudiantes que asisten al nivel primario. La comparación entre el promedio nacional de asistencia neta y bruta arroja una diferencia de 15 puntos porcentuales. En este rubro, los datos más significativos tienen lugar en Nicaragua, Honduras, Brasil y Paraguay, donde las diferencias entre la tasa neta y bruta de asistencia escolar asciende al 34% y 25% para los dos primeros países y al 22% para los segundos. Estos datos, no hacen sino demostrar que el rezago escolar es uno de los principales problemas de los sistemas educativos latinoamericanos. Cuestión que será abordada con mayor profundidad más adelante.

Ahora bien, el acceso y la asistencia escolar al nivel primario no garantizan la conclusión educativa del mismo. Para el conjunto de América Latina el 93% de los alumnos que cursan la primaria la finalizan, lo que representa un dato bastante alentador que está cerca de lograr la universalización de la misma. Sin embargo, la comparación entre países da buena cuenta de la gran variabilidad de los datos. De este modo se pueden identificar tres grupos de países en función de la conclusión del nivel primario. El primer grupo estaría compuesto por Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, cuyos porcentajes de conclusión primaria son superiores al 90%. El segundo, estaría compuesto por aquellos países cuyos porcentajes de conclusión son superiores al 80% pero no alcanzan el 90%. Se trata de Paraguay y República Dominicana. Finalmente, los países más rezagados en este aspecto son El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuyo porcentaje de conclusión de la educación primaria es inferior al 80%. Concretamente hacemos referencia a un 76%,

63%, 79% y 71% respectivamente. Por lo que un alto porcentaje de niños, principalmente en los países centroamericanos quedan fuera de la escuela.

Los porcentajes de conclusión educativa del ciclo primario ponen de manifiesto diferencias más profundas en función del nivel de ingreso y el área geográfica de residencia que en la tasa de asistencia a dicho nivel, lo que evidencia en cierta medida que las desigualdades de origen no logran revertirse con la educación, sino que más bien, se amplían. No siendo tan significativas en función del género. Para América Latina un 88% de los alumnos cuyo nivel de ingresos es bajo concluyen la educación primaria frente al 98% de estudiantes pertenecientes al 20% de la población con los ingresos más altos. Respecto al área geográfica de residencia un 96% de los alumnos residentes en áreas urbanas concluyen el tramo primario frente al 85% de estudiantes residentes en zonas rurales y un 94% de las mujeres concluyen la primaria frente al 92% de los hombres.

Si se realiza un análisis por países, pueden observarse grandes niveles de variación en función de los quintiles de ingreso per cápita I y V, siendo Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras los países que muestran mayor desigualdad con una variabilidad entre ambos quintiles de ingreso - favorable al nivel más alto de ingresos - del 51%, 47%, 35% y 32% respectivamente. En el extremo contrario se sitúan Uruguay, Venezuela y Bolivia donde las diferencias entre ambos quintiles de ingreso, por el mismo orden mencionado son del 6%, 7% y 8%.

Respecto a la variable geográfica, las mayores diferencias - a favor de la residencia urbana - se observan, al igual que para la variable anterior en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras con diferencias del 32%, 28%, 22% y 20% respectivamente. De forma contraria son Costa Rica, Ecuador y México los países donde las desigualdades en la conclusión del nivel primario en función del lugar de residencia son menos significativas, con valores del 4%, 5% y 6% respectivamente.

Al analizar las desigualdades de género por países puede observarse que, de forma general, muestran diferencias favorables a las mujeres, a excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala donde los varones concluyen la primaria más que las mujeres. Las mayores diferencias en este apartado se dan en Nicaragua y Guatemala,

con una diferencia favorable a las mujeres del 10% para el primero y del 9%, a favor de los hombres en el caso del segundo país.

En síntesis, se ha comprobado que en América Latina los niveles de acceso y conclusión de la enseñanza primaria son bastante elevados, con una cobertura superior al 95%. Sin embargo, las desigualdades de origen tienen su reflejo en el sistema educativo y se van haciendo más patentes a medida que se avanza en el nivel de modo que al término del nivel son más profundas. Situación que revela las dificultades del sistema educativo para paliarlas así como los propios mecanismos segregadores de éste, cuestión que será abordada con mayor detenimiento más adelante.

2.2.3. El acceso a la educación secundaria y su conclusión: el filtro del sistema educativo.

La educación secundaria muestra un panorama aún más complejo que la educación primaria, con una región cuyos países caminan a distintas velocidades hacia la conclusión del nivel. La asistencia al ciclo de educación secundaria y la conclusión del mismo distan mucho de las alentadoras cifras, a excepción de los datos de ciertos países, que ofrece la educación primaria en América Latina. En este nivel educativo la variabilidad y dispersión de los datos aumenta considerablemente en los resultados de los distintos países, pero sobre todo en los datos desagregados en función del nivel de ingresos y el área geográfica de residencia.

La educación secundaria es una etapa fundamental para el desarrollo personal, social y económico. En este sentido, el acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo durante al menos 12 años son una condición necesaria para conseguir universalizar el acceso al conocimiento y una educación de calidad (SITEAL, 2010).

La CEPAL ha realizado diversos estudios en los que se contabilizan los años mínimos de estudio que son necesarios para insertarse en el mercado laboral, alcanzar cierto grado de bienestar y tener menores probabilidades de caer en la pobreza respecto del promedio. Y estos se sitúan en torno a los doce años de media, correspondiéndose

con la finalización del nivel de educación secundaria completa (CEPAL, 1997; CEPAL, 2010b; CEPAL, 2010c).

Sin embargo, la tasa de asistencia es bastante inferior que la del nivel primario, aun cuando la secundaria inferior forma parte de la enseñanza obligatoria, lo que da buena cuenta de los elevados niveles de fracaso y abandono escolar. La obligatoriedad también es una variable importante a tener en consideración en el examen de los niveles de conclusión secundaria puesto que en la mayoría de países latinoamericanos la secundaria superior no es obligatoria. Ésta, junto a otras posibles explicaciones de los datos, se comentará en el desarrollo posterior de la Tabla 4 que se muestra a continuación.

Tabla 4: América Latina (18 países): tasas netas y brutas de asistencia escolar al ciclo de educación secundaria y conclusión del ciclo entre jóvenes de 20 a 24 años de edad, según quintiles de ingreso per cápita seleccionados, área geográfica de residencia y sexo. Alrededor de 2008^a (En porcentajes)

País	Tasa neta de asistencia a educación secundaria							Tasa bruta de asistencia a educación secundaria	Conclusión de la educación secundaria							
	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo			Total	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo	
		Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer				Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer
Argentina(2006)	89	84	97	89	...	88	85	110	69	45	92	69	...	64	73	
Bolivia (2007)	92	88	91	95	88	93	83	109	64	35	85	74	41	67	63	
Brasil(2008)	93	91	98	93	90	92	90	114	55	24	90	60	27	50	60	
Chile(2006)	95	92	98	95	92	95	91	110	80	61	95	82	61	79	81	
Colombia(2008)	92	90	95	93	87	91	91	114	30	8	71	37	5	28	32	
Costa Rica(2008)	88	82	93	92	82	86	81	136	45	15	80	53	30	42	48	
Ecuador(2008)	85	79	96	91	74	84	79	111	56	32	82	66	31	53	58	
El Salvador (2004)	81	73	91	87	71	83	68	95	37	9	70	49	17	37	36	
Guatemala(2006)	71	50	89	82	55	71	50	91	26	3	67	40	9	27	24	
Honduras(2007)	66	43	88	82	51	64	46	96	30	4	62	45	13	27	32	
México (2008)	80	74	93	84	73	79	75	89	45	18	80	53	29	45	46	

País	Tasa neta de asistencia a educación secundaria							Tasa bruta de asistencia a educación secundaria	Conclusión de la educación secundaria						
	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo		Total	Total	Nivel de Ingresos		Área geográfica		Sexo	
		Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer			Quintil I	Quintil V	Urbana	Rural	Hombre	Mujer
Nicaragua (2005)	84	71	95	89	73	83	72	125	32	8	61	43	13	26	37
Panamá(2008)	88	80	98	93	79	86	83	101	56	23	84	67	33	52	61
Paraguay (2008)	84	71	91	92	73	85	69	99	48	18	74	61	26	47	50
Perú(2008)	88	83	96	92	82	88	82	105	74	44	93	83	50	75	72
Rep. Dominicana (2008)	96	96	96	96	94	95	95	127	52	32	69	58	39	45	59
Uruguay(2008)	84	76	98	85	68	81	79	101	38	11	78	39	23	32	45
Venezuela (2008)	94	93	97	...	...	93	94	119	61	42	83	...	...	55	68
América Latina ^b	88	85	95	91	80	88	85	107	52	25	83	59	27	49	55

Fuente: CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina* 2010.

NOTAS:

... Sin información

a La tasa neta de asistencia se refiere a los niños que están en edad oficial de cursar la enseñanza secundaria; la tasa bruta de asistencia se refiere a los estudiantes de enseñanza secundaria independientemente de su edad.

b Los promedios a nivel nacional consideran las zonas urbanas de la Argentina.

En lo que concierne a la tasa neta de asistencia escolar puede observarse para la región que asisten un 88% de los jóvenes. Por lo que el 12% de la población que está en edad oficial de cursarla no asiste. Esta información nos indica que el objetivo de ampliar el umbral educativo al nivel secundario dista de ser una realidad, simplemente analizando un dato inicial como la asistencia al mismo.

Los resultados por países muestran situaciones diversas. Claramente pueden distinguirse tres grupos de países. El primero estaría conformado por aquellos cuyas tasas netas de asistencia a la educación secundaria superan el 90%, como lo son el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. El grupo segundo lo conforman Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Países en los que la asistencia escolar a este nivel es superior al 80% pero no alcanza el 90%. El grupo tercero estaría conformado por aquellos países en los que dicha tasa es inferior al 80%, como lo es en Guatemala y Honduras, con unos porcentajes de asistencia neta a secundaria del 71% y 66% respectivamente.

Respecto a los datos desagregados por quintiles de ingreso per cápita para el conjunto de la región, puede verse como el 95% de los jóvenes pertenecientes al quintil de ingreso más elevado de la distribución asisten al nivel secundario, mientras que sólo el 85% de los jóvenes de sectores más desfavorecidos lo hacen. El análisis por países revela que, a excepción de República Dominicana dónde no hay diferencias en función del nivel de ingresos, existen grandes desigualdades educativas marcadas por este rubro. Si bien es cierto que en Bolivia, Venezuela y Colombia estas diferencias son más bien bajas, con porcentajes que varían entre ambos quintiles en un 3%, 4% y 5%. En el extremo contrario se sitúan Guatemala y Honduras, donde las principales diferencias entre el nivel I y V de ingresos ascienden al 39% y 45%. Expresado en otros términos, puede afirmarse que por cada cuatro jóvenes de nivel socioeconómico elevado que asisten al nivel secundario, sólo dos pertenecientes al quintil de ingresos más bajo lo hace.

Por lo que respecta a la variable área geográfica en este mismo indicador, puede observarse que las diferencias más grandes en detrimento de las áreas rurales se dan de nuevo en Guatemala y Honduras, con valores diferenciados entre residencia urbana y

rural que ascienden a un 27% y un 31% respectivamente. Otro grupo más numeroso de países concentra diferencias que oscilan entre un 10% y un 20% a favor de la residencia en núcleos urbanos, como son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Son Brasil y Chile los países que muestran las menores diferencias en este sentido con un diferencia porcentual del 3% favorable al área geográfica urbana para ambos países. Para América Latina, mientras que 91% de los jóvenes de áreas urbanas asisten al nivel secundario, sólo un 80% de los residentes en áreas rurales lo hacen. Por tanto, para este primer indicador, podemos concluir que tanto las desigualdades geográficas como las socioeconómicas son muy significativas e influyen de forma directa en la asistencia al nivel secundario.

Las desigualdades en función del género, sin embargo, no parecen ser tan relevantes en el promedio regional y a diferencia de lo que sucedía en el nivel primario, en el secundario la asistencia es mayor en el caso de los varones: un 88% de asistencia masculina frente a un 85% femenina. El análisis por países arroja datos mucho más significativos que los hallados en primaria para este mismo rubro y revierten la tendencia del mismo. De este modo, en aquellas naciones dónde hay diferencias en la tasa neta de asistencia al nivel secundario, se producen en detrimento de las mujeres, a excepción de la República Bolivariana de Venezuela. Los datos más significativos los encontramos en Guatemala, Honduras, Paraguay, El Salvador, Nicaragua y Bolivia con una diferencia a favor de los varones del 21%, 18%, 16%, 15%, 11% y 10% respectivamente.

Por otro lado, si se atiende a la tasa bruta de asistencia a educación secundaria se observa, para el conjunto de la región, un porcentaje de asistencia del 107%. Al comparar este dato con el obtenido en el nivel primario podemos comprobar que el rezago en el nivel secundario es mayor que en el primario. El cotejo entre el promedio de asistencia neta y bruta de América Latina en secundaria nos permite realizar esta afirmación, puesto que la diferencia entre ambas asciende a un 19%, mientras que en primaria esta diferencia era del 15%. Ahora bien, independientemente de comparaciones lo que estos datos por sí solos revelan es el grave problema que supone el rezago escolar en la región. De este modo, dónde se observan mayores diferencias entre la tasa neta, que da cuenta de los jóvenes en edad oficial de cursar la secundaria y los jóvenes que la

cursan, independientemente de su edad (tasa bruta) es en Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Honduras con porcentajes respectivos del 48%, 41%, 31% y 30%.

Finalmente, en el apartado de conclusión educativa, además de las evidencias directas que los datos ofrecen, podemos atisbar la capacidad de los sistemas educativos de América Latina para retener al estudiantado, la cual es claramente baja a tenor de los resultados. Esta apreciación puede ser igualmente válida en el caso del nivel primario. Pero en la educación secundaria el contraste entre los jóvenes que asisten y los que finalmente la concluyen es mucho mayor. Mientras que en primaria la diferencia entre los porcentajes de asistencia neta y el nivel de conclusión educativa de América Latina es de un 5%, en secundaria esta diferencia asciende a un 36%, siendo un 52% de los estudiantes los que logran finalmente concluir este tramo educativo. El análisis de los países en este rubro refleja un panorama mucho más diverso y tendente a la baja que los anteriores. A este respecto, los países con mayores niveles de finalización de la etapa son Chile y Perú, con porcentajes para cada uno del 80% y el 74%. Un segundo grupo de países son aquellos con una conclusión superior al 60% pero inferior al 70%, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia y Venezuela. El tercero estaría conformado por Brasil, Ecuador, Panamá y República Dominicana, Costa Rica, México y Paraguay, con porcentajes de conclusión educativa que se sitúan entre el 40% y el 60%. Finalmente, en el grupo formado por Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay, los porcentajes de conclusión no llegan al 40% y en el caso de Guatemala, Colombia y Honduras, dista mucho siquiera de acercarse a ese nivel, con unos porcentajes de conclusión del 26% para Guatemala y un 30% para los otros países.

La conclusión del nivel secundario refleja tremendas desigualdades en función del nivel de ingresos y el lugar de residencia. Así, podemos afirmar que cuatro de cada cinco estudiantes que provienen del sector socioeconómico más elevado (quintil V) concluyen el nivel secundario, mientras sólo uno de cada cinco jóvenes proveniente de un sector socioeconómico bajo logra concluirla. La diferencia entre ambos quintiles para el conjunto de la región es abismal (58%). El análisis por países es demoledor a este respecto, puesto que aquel dónde se observan las menores diferencias entre ambos quintiles, República Dominicana, en detrimento de los jóvenes pertenecientes al quintil

de ingresos más bajo son del 37%. Lo que significa que el doble de alumnos de nivel socioeconómico muy alto concluyen la secundaria, que aquellos de origen socioeconómico bajo.

Las diferencias más grandes se registran en Brasil, República Dominicana y Costa Rica. En Brasil, por cada nueve de cada diez jóvenes pertenecientes al quintil V de ingresos finalizan la enseñanza secundaria, mientras que sólo dos de cada diez lo logran si provienen de sectores socioeconómicos bajos. En los otros dos países, los porcentajes de diferencia entre ambos quintiles, en detrimento del quintil I, son del 67% para República Dominicana y del 65% para Costa Rica.

El nivel de conclusión en función de la variable geográfica revela que, si bien las diferencias no son tan abultadas como por el nivel de ingresos, lo cierto es que la desigualdad que produce es muy grande, en todos los casos en detrimento de los jóvenes que viven en zonas rurales. Ya que, para el conjunto de la región, el porcentaje de estudiantes de nivel secundario residentes en zonas rurales que la finalizan es del 27%. Mientras que, entre aquellos que viven en núcleos urbanos, consiguen terminarla más del doble que los anteriores (59%).

Si se atiende a los resultados que ofrecen los distintos países se comprueba que, mientras que Uruguay y República Dominicana son los países que muestran menores diferencias porcentuales entre zonas geográficas de residencia con valores del 16% y 19%, el resto de países arrojan porcentajes entre ambas opciones que oscilan entre el 21% y el 39%, siendo El Salvador el país que más dificultades tiene para corregir las desigualdades geográficas en términos educativos.

Por otro lado, las diferencias de género observables en la conclusión de la educación secundaria informan, en contraste con el análisis de la misma en la tasa neta de asistencia escolar que, si bien los hombres logran acceder al ciclo de educación secundaria un 3% más que las mujeres, ellas la concluyen en mayor proporción con un 55% de finalización femenina del nivel frente al 49% de los varones en promedio.

La tendencia en este caso vuelve a mostrarse favorable a las mujeres en todos los países, a excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala y Perú. También puede observarse que las mayores diferencias porcentuales entre hombres y

mujeres, a favor de estas últimas, se producen en República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, con un 14% de diferencia entre ambos sexos para República Dominicana, y un 13% para los otros dos países.

De forma general, es posible concluir que los jóvenes pertenecientes a un nivel socioeconómico alto y aquellos residentes en áreas urbanas concluyen en mayor medida tanto la educación primaria como secundaria que aquellos con unos niveles socioeconómicos bajos y/o residentes en zonas rurales. Además, a medida que se avanza en los tramos de escolarización esta segmentación cada vez es más grande, de forma que estas variables no son excesivamente significativas en la asistencia al nivel primario, pero sí lo son en la asistencia al nivel secundario. Y, respecto a la conclusión, en ambos niveles educativos se producen brechas importantes en función de estas variables, pero sobre todo son más evidentes y profundas en la conclusión del nivel secundario.

A nivel regional, el género no ejerce demasiada influencia segregadora en comparación con las otras variables analizadas. Ahora bien, su influencia muestra una tendencia opuesta en los niveles primario y secundario respecto a la tasa neta de asistencia escolar. Mientras que en primaria -aunque no existen diferencias muy significativas a nivel regional en función del sexo- el análisis de los países muestra que en todos los que existe alguna diferencia para esta variable, se da a favor de las mujeres, a excepción de Guatemala, en el nivel secundario la tendencia es opuesta con diferencias favorables a los varones en todos los casos, menos en Venezuela.

En la conclusión de ambos niveles educativos las diferencias son favorables a las mujeres, a excepción de Bolivia y Guatemala en primaria y El Salvador y Perú en secundaria. La superioridad femenina en la conclusión educativa es levemente superior en la educación secundaria que en primaria, con una variabilidad del 6% y 2% respectivamente. Circunstancia que es explicada, en parte, por la mayor propensión de los varones a insertarse en el mercado laboral. La posibilidad de éstos de incorporarse al mundo laboral desincentiva su retención y más si las condiciones económicas, académicas o la integración en el sistema educativo son desfavorables (CEPAL, 2010b).

2.2.4. Los diferentes escenarios educativos.

Por otro lado, el SITEAL realiza un análisis por grupos de países respecto de la conclusión del nivel primario y secundario que dan lugar a cinco tipos de escenarios educativos diferentes en la región, a partir de los cuales trabajar a ritmo diferencial para la consecución de las metas educativas 2021. Estos grupos de países tienen la particularidad de presentar un panorama educativo bastante similar dentro de cada grupo, pero muy diferente de los grupos restantes. A su vez en el interior de cada grupo el panorama es diverso. Para conocer los diferentes panoramas y desafíos educativos que enfrenta la región, a partir de la información ofrecida por el Informe SITEAL (2010a) se ha realizado la siguiente tabla:

Cuadro 1: Escenarios educativos latinoamericanos en base al nivel de conclusión primaria y secundaria combinadas (2008)

Posición ordinal de los grupos de países	Escenario	Situación diferencial respecto a los otros grupos (Referente: universalización del acceso al conocimiento-conclusión del nivel primario y secundario de todos los alumnos.)	Influencia de la variable socioeconómica, geográfica y de género
Grupo 1: Argentina, Chile, Cuba y Perú	Alto egreso en el nivel primario y alto egreso en el nivel secundario	<ul style="list-style-type: none"> - Menor distancia en la universalización del acceso al conocimiento. - Transición de primaria a secundaria entre los 14 y los 15 años. - 2 de cada 10 estudiantes abandonan durante el nivel primario o al completarlo. - Entre los 20 y 22 años siete de cada 10 estudiantes culminó el nivel medio. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor incidencia en las brechas educativas en la conclusión por estrato social que por área geográfica. - Irrelevancia de la variable género. - Mayor acceso y más adaptado a la trayectoria esperada en el nivel superior de educación en Argentina y Chile que en Perú. Sin embargo, en este último las brechas sociales y geográficas para este nivel son muy inferiores a las observadas en Argentina y Chile.
Grupo 2: México, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia, Brasil y Bolivia	Alto egreso en el nivel primario y egreso medio en el nivel secundario	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor distancia en la universalización del acceso al conocimiento con respecto al grupo anterior. - Transición de primaria a secundaria masiva a los 17 años de edad. - Niveles más elevados y tempranos de retraso y deserción escolar que en el grupo anterior. - Graduación media de estudiantes de entre 20 y 22 años menor que en el grupo anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor incidencia en las brechas educativas en la conclusión por estrato social que por área geográfica. - La variable sexo se muestra diferencias significativas en Bolivia, Panamá y Costa Rica. - Respecto a acceso, conclusión y rezago las mujeres obtienen mejores resultados que los varones, con excepción de Bolivia. - La asistencia escolar en Bolivia y Panamá se muestra favorable a los varones y en Costa Rica, favorable, en mucha mayor medida a las mujeres. - Las brechas socioeconómicas más grandes se dan en Brasil y Costa Rica y las menores en Colombia y Bolivia. Estos últimos presentan mayor desigualdad geográfica.

<p>Grupo 3: Uruguay y Paraguay</p>	<p>Alto egreso en el nivel primario, bajo egreso en el nivel secundario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor recorrido hacia la universalización del acceso al conocimiento con respecto a los grupos anteriores. - Acceso y egreso primario similar al grupo anterior, pero inferior en el nivel secundario. - Altos niveles de rezago, problemas en el transcurso de la primaria a la secundaria e incapacidad de retención en la educación secundaria. - Acceso medio menos extendido y graduación menor en secundaria que en los grupos anteriores. - A los 17 años 4 de cada 10 estudiantes abandona la escuela, y dos de ellos sin acceder a secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Brechas socioeconómicas y geográficas más pronunciadas que en los grupos anteriores. - En la conclusión del nivel secundario: <ul style="list-style-type: none"> - Mayor influencia de los estratos sociales en Uruguay que en Paraguay. - Mayor influencia del área geográfica de residencia, en Paraguay que en Uruguay.
<p>Grupo 4: El Salvador y República Dominicana</p>	<p>Egreso medio en el nivel primario, egreso medio en el nivel secundario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor recorrido hacia la universalización del acceso al conocimiento con respecto a los grupos anteriores en el nivel primario y menor que el grupo 3 en el nivel secundario. - Conclusión del nivel primario menor que en los grupos anteriores. - Proporción muy elevada de rezago en el nivel primario. - Paso de primaria a secundaria no completado aún a los 17 años. - Abandono moderado en la secundaria y por tanto, conclusión similar al grupo 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor incidencia de las brechas en la conclusión educativa por estrato social que por área geográfica. - Brechas socioeconómicas y geográficas muy marcadas. - La variable sexo establece leves evidencias de diferencias favorables a las mujeres. - Desigualdades socioeconómicas y geográficas mayores en El Salvador que en República Dominicana.
<p>Grupo 5: Honduras, Nicaragua y Guatemala</p>	<p>Egreso medio en el nivel primario y bajo egreso en el nivel secundario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Poseen el más largo recorrido en la consecución del acceso universal al conocimiento. - Proporción más elevada de niños jamás escolarizados. - Acceso tardío, atraso y deserción muy alta en la escuela primaria. - Paso de primaria a secundaria no completado aún a los 17 años. - Baja conclusión del nivel secundario. Entre los 20 y 22 años sólo un 25% de los estudiantes concluye secundaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor incidencia de las brechas educativas por estrato social que por área geográfica. Además, son las más severas de todos los grupos de países. - La variable sexo se muestra favorable a los varones en la asistencia a la escuela a los 13 años en Guatemala. - Las brechas por estratos sociales dentro del grupo son particularmente graves en Honduras - Las diferencias por área geográficas rondan el 40% de diferencia en detrimento de los residentes en áreas urbanas y son similares entre los países del grupo.

Fuente: Elaboración propia en base al capítulo I del Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina (2010).

Como puede contemplarse en el Cuadro 1, el primer grupo de países, formado por Argentina, Chile y Perú²⁴, es el que más cerca se encuentra de lograr la plena universalización del acceso a la escuela puesto que contempla altos niveles de conclusión de la enseñanza tanto primaria como secundaria. El rezago existente no llega a afectar la permanencia escolar y la mayor pérdida de matrícula se concentra en el ciclo de la educación secundaria superior. Ahora bien, las desigualdades entre estratos sociales y por área geográfica recorren toda la región. Y en este grupo de países la polarización educativa que se produce a este respecto también es fuerte, de modo tal que en las clases altas los problemas para completar una trayectoria educativa deseable apenas existen mientras que culminar la educación secundaria todavía está muy lejano para la mayoría de jóvenes provenientes de sectores sociales desfavorecidos. Además, aunque este grupo de países ostente una posición favorable en este análisis, todavía dista de lograr unas condiciones objetivas cercanas al ideal educativo que, en el caso de la región reflejan de forma más realista el proyecto Metas Educativas 2021²⁵, puesto que dos de cada diez adolescentes abandonan la escuela cuando han culminado el nivel primario, o incluso cuando aún lo están cursando (SITEAL, 2010a: 41).

El segundo grupo de países está formado por México, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia, Brasil y Bolivia²⁶. En ellos la conclusión del nivel primario es elevada pero poseen un egreso medio en la enseñanza secundaria, por lo que les queda un camino más largo por recorrer en el logro de la universalización del acceso al conocimiento. Este grupo posee niveles más elevados de repetición y rezago y las diferencias entre estratos sociales y zonas de residencia son más significativas que en el grupo anterior. De tal forma que cuatro adolescentes de clase socioeconómica baja están fuera del sistema educativo por cada uno con una posición social elevada. Respecto a la variable geográfica, la estadística muestra que dos jóvenes de áreas rurales están fuera de la escuela por cada joven residente en núcleos urbanos. Además de las diferencias propias entre los países del grupo para cada una de estas variables, como puede

²⁴ En el análisis detallado de la situación educativa, el SITEAL no pudo considerar a Cuba porque no tienen acceso a las bases de datos de las encuestas de Hogares, que son la principal fuente de información.

²⁵ En el anexo 1 pueden observarse cuáles son esas metas, así como el nivel de cumplimiento y los estándares mínimos de logro requeridos para considerar cumplidas cada una de ellas.

²⁶ En el análisis detallado de la situación educativa, el SITEAL no pudo considerar a la República Bolivariana de Venezuela porque los datos relativos al país eran muy recientes y no tuvieron tiempo de procesarlos para el informe *Tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*.

observarse en el Cuadro 1. La variable de género se manifiesta de forma diferencial en este grupo de países, respecto a la asistencia, en Bolivia y Panamá a favor de los varones y en Costa Rica de forma más clara a favor de las mujeres. Así, los niños de 5 años tienen más posibilidades de asistir a la escuela en Bolivia y Panamá, y ellas, para esa misma franja de edad, en Costa Rica (SITEAL, 2010a: 52).

El grupo tercero muestra una situación claramente diferencial con respecto a los grupos anteriores. El Cuadro 1 muestra cómo, a medida que se van incorporando nuevos grupos de países, la situación educativa se va alejando de ese ideal educativo comentado anteriormente. Uruguay y Paraguay son países con altas tasas de conclusión del nivel primario, pero con un egreso bajo en el nivel secundario. La progresión por los distintos niveles educativos trae consigo altos niveles de rezago, abandono escolar y problemas en el tránsito del nivel primario a secundario. Este grupo posee niveles de conclusión de la educación secundaria más bajos que los grupos hasta ahora analizados y la polarización socioeconómica y geográfica es la más amplia de todos los conjuntos de países hasta ahora estudiados. En consonancia con esto, sólo un adolescente de aquellos descolarizados pertenece a un nivel socioeconómico alto por cada cinco jóvenes provenientes de estratos sociales bajos que se encuentran en esa misma circunstancia. Y la proporción de jóvenes que abandonaron la escuela en las áreas rurales es cuatro veces mayor que aquellos que residen en zonas urbanas (SITEAL, 2010a: 59).

El grupo cuarto, compuesto por El Salvador y República Dominicana y con un egreso medio tanto en primaria como en secundaria, muestra una proporción muy elevada de rezago en el nivel primario que afecta a la mayor conclusión tardía y al egreso menor del mismo, por lo que el paso de primaria a secundaria se completa más tarde. Hasta ahora es el conjunto de países con la trayectoria educativa para este nivel que más se aleja del ideal educativo propuesto. Sin embargo, en la secundaria el nivel de conclusión del ciclo muy cercano al del segundo grupo de países ya que el abandono escolar durante la adolescencia es menor que en el grupo anterior. Las desigualdades socioeconómicas y geográficas también son muy pronunciadas. Entre aquellos que nunca accedieron a la escuela o completaron el nivel primario hay seis veces más personas de clases socioeconómica baja que de estratos sociales elevados. También, el rezago escolar apenas afecta a los estratos sociales elevados, mientras que es una

realidad constatable en los estratos bajos. Aún así, estas diferencias son más pronunciadas en El Salvador que en República Dominicana. Y las diferencias de género, como se observa en el Cuadro 1, pueden ser favorables a las mujeres en los logros en el acceso y egreso educativo (SITEAL, 2010a: 63).

El último grupo está compuesto por Guatemala, Honduras y Nicaragua y muestra la mayor distancia en la consecución del acceso universal al conocimiento, ya que posee un egreso medio en el nivel primario y baja conclusión del nivel secundario. El atraso y la deserción en el nivel primario son una realidad combinada, de forma que a los trece años -edad teórica del paso de la escuela primaria a la secundaria- tres de cada diez adolescentes ya no asisten a la escuela y la mitad continúa en el nivel primario. La graduación primaria, por tanto, es más baja para este conjunto de países que en el resto de la región, al igual que el acceso a la educación secundaria. Las brechas socioeconómicas y geográficas son tan grandes que configuran opciones educativas opuestas. Mientras que el acceso a la educación media se convierte en un privilegio para los adolescentes de sectores sociales postergados y residentes en áreas rurales donde sólo un tercio acceden a secundaria -por el abandono educativo durante o al concluir el ciclo primario, o porque parte de ellos nunca accedieron al sistema educativo- los adolescentes pertenecientes a sectores socioeconómicos elevados obtienen resultados educativos similares a los de sus homónimos en los países más desarrollados de la región. Las diferencias por cuestiones de sexo se dan en detrimento de las mujeres en la asistencia escolar a los trece años en el caso de Guatemala (SITEAL, 2010a: 73).

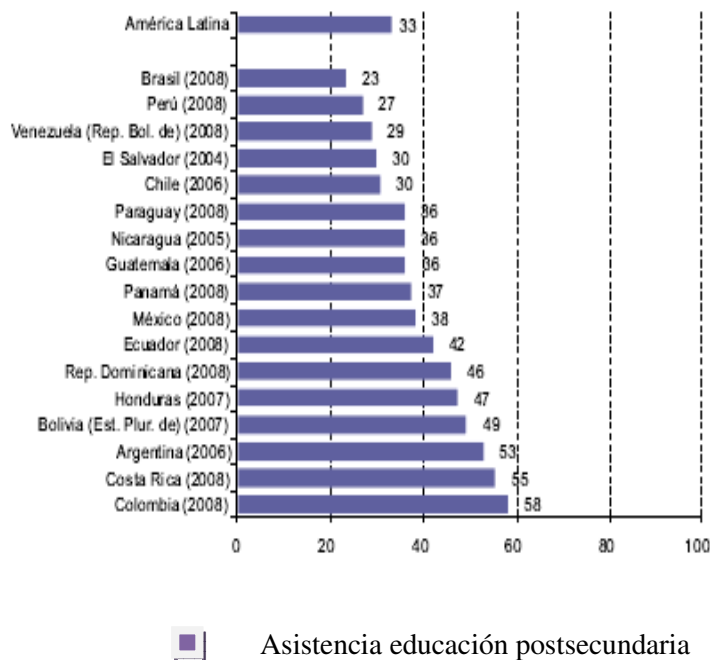
Después de este análisis se ha podido comprobar cómo cada conjunto de países configura un contexto educativo específico con trayectorias escolares disímiles que requieren de intervenciones diferenciales, pues cada uno de ellos se encuentra a más o menos distancia, en función del nivel de conclusión del nivel primario y secundario, de lograr que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder al conocimiento. Además, también se ha puesto de manifiesto cómo las desigualdades de origen, principalmente socioeconómicas y geográficas, y de forma muy especial las primeras, permeabilizan los sistemas educativos de la región, reproduciéndose sin que éste pueda revertir sus efectos negativos, cuestión que será abordada con posterioridad en este capítulo.

2.2.5. La educación postsecundaria, privilegio de unos pocos.

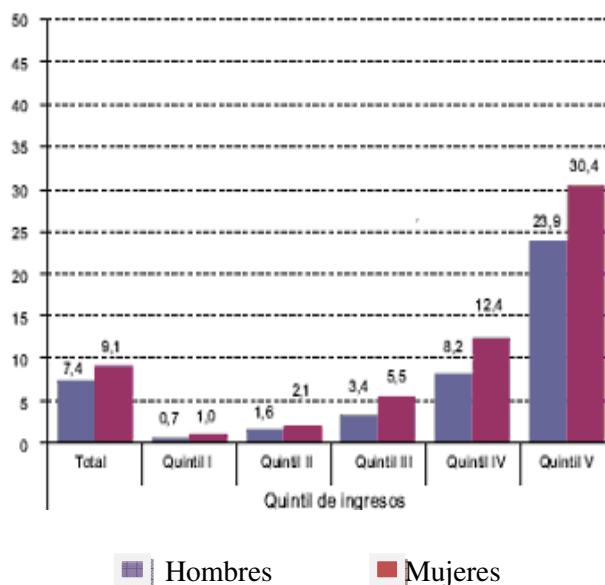
Una vez han sido analizados los datos relativos a la asistencia y conclusión tanto de la educación primaria como secundaria, es interesante, aunque no sea objeto específico de nuestro análisis, aproximarnos en los mismos términos que en primaria y secundaria a la educación superior en América Latina, ya que de los cuatro jóvenes por cada diez de entre 18 y 24 años finalizan el nivel secundario, sólo dos de ellos asisten al nivel superior de educación (SITEAL, 2009c).

Gráfico 6: América Latina (17 países): Asistencia a educación postsecundaria entre jóvenes de 20 a 29 años y conclusión de al menos cinco años de educación universitaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2008.
(En porcentajes)

A. Asistencia a educación postsecundaria



B. Conclusión de cinco años de educación Postsecundaria



Fuente: CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina 2010*.

Tabla 5: Porcentaje de población de 25 años y más con nivel educativo superior-universitario completo según área geográfica para el año más reciente disponible ^a

País	Urbana	Rural	Total
Argentina Urbano	19	..	18,8
Bolivia	12	3	9,2
Brasil	10	2	9
Colombia	14	2	10
Costa Rica	10	4	8
Chile	13	3	11
República Dominicana	9	4	7
Ecuador	12	1	8
El Salvador	10	1	8
Guatemala	3	0,1	2
Honduras	5	0,4	3
México	13	2	11
Nicaragua	3	0,5	2
Panamá	8	2	7
Paraguay	11	3	8
Perú	24	3	18
Uruguay	9	3	8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SITEAL (2010): *Resumen Estadístico. Totales nacionales*. Julio de 2010.

NOTAS:

^a La información de Argentina corresponde al año 2009; la de Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay y Uruguay a 2008; la de Honduras y Perú a 2007; la de Colombia, Chile, Guatemala y México a 2006 y la de el Estado Plurinacional de Bolivia a 2005.

.. No se dispone de datos

Como puede observarse en la Gráfica 6.A, sólo un 33% de los estudiantes latinoamericanos consiguen acceder a la educación postsecundaria, bien sea a enseñanzas técnico-profesionales o universitarias, lo que indica que el acceso a este tipo de educación está reservado a unos pocos. La Comisión Económica para América Latina y El Caribe argumenta que esta situación se debe en parte a la deficitaria calidad de la educación que se expresa entre otras cosas en la adquisición insuficiente de competencias para afrontar niveles de estudios avanzados, así como por otras causas relacionadas con la necesidad de obtener ingresos económicos que contribuyan a alcanzar mínimos de bienestar (CEPAL, 2010b).

El panorama de los países en el acceso a la educación superior muestra que Brasil, Perú y Venezuela son los países más rezagados con porcentajes del 23%, 27% y 29% de asistencia. En el extremo contrario se sitúan Colombia, Costa Rica y Argentina, dónde los estudiantes que asisten al nivel postsecundario representan un 58%, 55% y 53% respectivamente.

Sin embargo, como hemos visto en los otros niveles educativos, una circunstancia es el acceso y otra la conclusión, en este caso, del nivel terciario-universitario. ¿Cuántos jóvenes concluyen la universidad en América Latina? ¿Concluyen más ellas o ellos? ¿Cuántos provienen de sectores socioeconómicos favorecidos y cuantos de aquellos más postergados? ¿Las desigualdades en detrimento de las zonas urbanas continúan imponiéndose en este nivel?

La Tabla 5 y el Gráfico 6.B arrojan algunas luces sobre estas cuestiones. En primer lugar, del 33% que asisten a postsecundaria, sólo un 8,3% logra culminar cinco años de este nivel, correspondiente con la duración común de una carrera universitaria (CEPAL, 2010b). El país donde más egresados universitarios hay es en Argentina con un 18,8%, seguido de Perú con un 18% de estudiantes titulados. El resto de países contemplan porcentajes muy homogéneos que oscilan entre un 7% y un 11%, a excepción de Guatemala, Nicaragua y Honduras dónde sólo un 2% de los estudiantes para este rango de edad (25 y más) consiguen culminar la educación universitaria en los dos primeros países. Y apenas un 3% en Nicaragua.

El análisis de los datos en función de la variable geográfica muestra de nuevo las grandes desigualdades educativas que padecen aquellos que viven en zonas rurales. Son Perú, Colombia y México donde se dan las mayores distancias entre aquellos que residen en áreas urbanas y rurales, a favor de los primeros. También es llamativo la circunstancia de que, aunque los porcentajes nacionales son, en general, muy bajos, en Guatemala, Honduras y Nicaragua ninguna persona del ámbito rural logra concluir la educación universitaria para la franja de edad analizada, con porcentajes del 0,1%, 0,4% y 0,5% respectivamente.

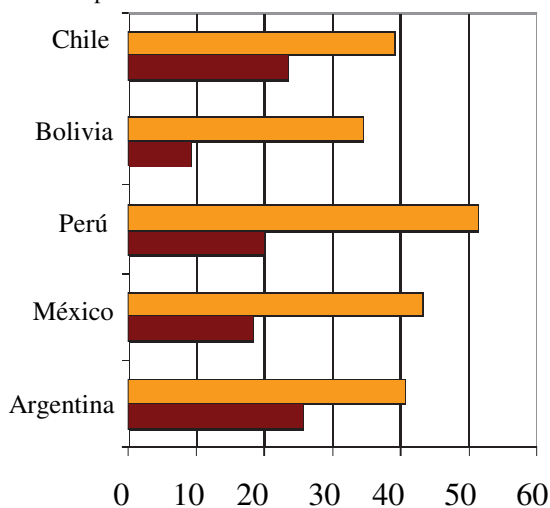
Otro de los análisis que no puede ser obviado y que muestra grandes contrastes es la conclusión de cinco años de enseñanza universitaria en función de los quintiles de ingreso y la variable sexo. Puede concluirse que en la enseñanza universitaria, para todos los quintiles de ingreso las mujeres concluyen en mayor proporción que los hombres este nivel, con un porcentaje de la región favorable a éstas del 9,1% frente a un 7,4%. Y estas diferencias van aumentando a medida que el nivel socioeconómico de procedencia de los estudiantes es más elevado. Así, se observa un 0,3% de diferencia en el primer quintil frente a un 7,5% en el quinto quintil de ingresos.

Sin embargo, la mayor estratificación puede localizarse en función del nivel socioeconómico de procedencia de los estudiantes, ya que por cada estudiante de bajos ingresos que logra culminar cinco años de educación postsecundaria, veintisiete jóvenes de estratos socioeconómicos altos logran concluirla. Además, es interesante resaltar, que la mayor proporción de egresados provienen del quintil V de ingresos. Sin embargo, en el quintil IV, donde se localiza a un colectivo con un nivel socioeconómico también elevado, sólo diez jóvenes consiguen concluir el nivel postsecundario. Por lo que, verdaderamente, se confirma que este nivel educativo crea una gran diferenciación y es asequible a unos pocos privilegiados. A este respecto, la CEPAL advierte que aquellos modelos de desarrollo que dejan la educación al arbitrio de los mercados traen consigo una fuerte segmentación del sistema educativo que sólo brinda el acceso al conocimiento a las élites. Además, el bajo desarrollo de las economías de algunos países de la región motiva a los mejores calificados a buscar oportunidades de crecimiento en países más avanzados (CEPAL, 2010b).

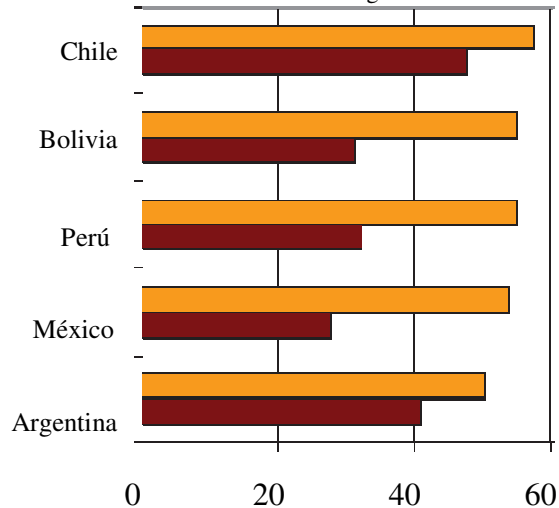
El nivel superior en la región lo conforman dos opciones principales, las carreras terciarias y las carreras universitarias. En una región dónde la universidad continúa siendo privilegio de pocos, las carreras terciarias parecen constituirse como una opción más asequible para muchos que de otra forma no continuarían en la educación formal. Ésta últimas se orientan a la inserción técnico-profesional de los estudiantes y tienen una duración menor que las carreras universitarias. Además, se encuentran más dispersas geográficamente, poseen unos planes de estudios más flexibles que permiten compaginar mejor estudios y trabajo, favorecen el ingreso de los estudiantes mediante incentivos, frente a los procesos restrictivos de muchas universidades, la cuota de pago de estos estudios son la mitad que la cuota universitaria en varios países (SITEAL, 2009c).

Gráfico 7: Porcentaje de estudiantes en hogares en donde el jefe ingresó al nivel superior según asistan al nivel terciario o universitario, cca. 2006. Países Seleccionados (estudiantes hijos del jefe) y porcentaje de estudiantes proveniente del 40% más alto de la distribución de ingresos per cápita familiares según asistan al nivel terciario o universitario, cca. 2006. Países Seleccionados (Áreas Urbanas)

A. Porcentaje de estudiantes cuyos padres nivel superior.



B. Porcentaje de Estudiantes provenientes del ingresaron al 40% más alto de la distribución de ingresos



Fuente: SITEAL (2009); Dato Destacado: *El tránsito del nivel secundario al superior y el acceso diferenciado a carreras terciarias y universitarias.*

Como puede apreciarse en los Gráficos 7.A y 7.B, para los países seleccionados, el nivel educativo del jefe del hogar, así como la variable socioeconómica, ejercen un peso relevante sobre la elección de un tipo de educación u otra. Como se podrá observar, el peso que ejerce la tradición familiar en la continuidad con estudios superiores es notable. También lo es, la proporción más elevada de estudiantes que cursan carreras universitarias, cuyos padres asistieron al nivel superior. En Bolivia, sólo uno de cada diez estudiantes que cursan educación terciaria sus padres también accedieron al nivel superior. Esta proporción es de dos por cada diez estudiantes en México, Chile y Perú y de tres de cada diez estudiantes en Argentina. En cambio, en el nivel universitario esta relación es bastante superior alcanzando en Perú al 50% de los estudiantes, el 40% en Chile, México y Argentina y el 30% en Bolivia. Todo ello, puede hacer pensar que las carreras terciarias son una opción para la ruptura y superación por parte de los estudiantes del nivel de estudios de sus padres (SITEAL, 2009c: 3).

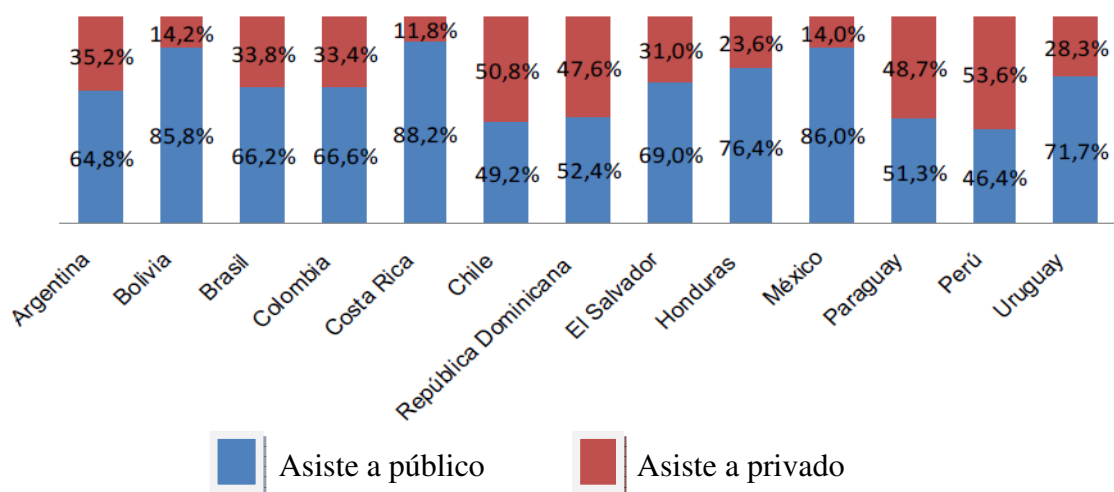
El Gráfico 7.B muestra cómo, una vez más, el nivel de ingresos se revela ampliamente influyente en las elecciones de los estudiantes. En el nivel universitario un 60% de los estudiantes de Chile proviene de sectores socioeconómicos elevados frente al 40% de los estudiantes de las carreras terciarias. En Argentina, México, Bolivia y Perú, para el sector universitario, más del 50% de los estudiantes proviene de sectores socioeconómicos elevados. En el caso de las carreras terciarias, las mayores distancias en este rubro se observan en México, Perú y Bolivia, donde sólo tres de cada diez estudiantes provienen de sectores sociales elevados (SITEAL, 2009c: 4).

2.2.6. Distribución de los estudiantes en función del sector de gestión del establecimiento educativo. Algunas conclusiones al respecto.

Otro aspecto relevante que favorece la comprensión del contexto y la situación de la educación en la región, es la relación entre la oferta educativa pública y privada en función del porcentaje de alumnos que asisten a unos u otros servicios. En este sentido, el proceso de expansión educativa es una realidad documentada a la cual se ha hecho alusión en varios momentos en este trabajo, principalmente en el desarrollo histórico-educativo reciente de la región. Sin embargo, la cobertura del servicio educativo se ha realizado a distintos ritmos en los países y de forma diferencial en la gestión pública o

privada de la misma. En este sentido, apoyándonos en la reciente información que ofrece el SITEAL (2011b), vamos a aproximarnos a la distribución de los estudiantes según el tipo de servicio educativo en los distintos tramos de la escolaridad:

Gráfico 8: Distribución de los estudiantes de nivel inicial según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009

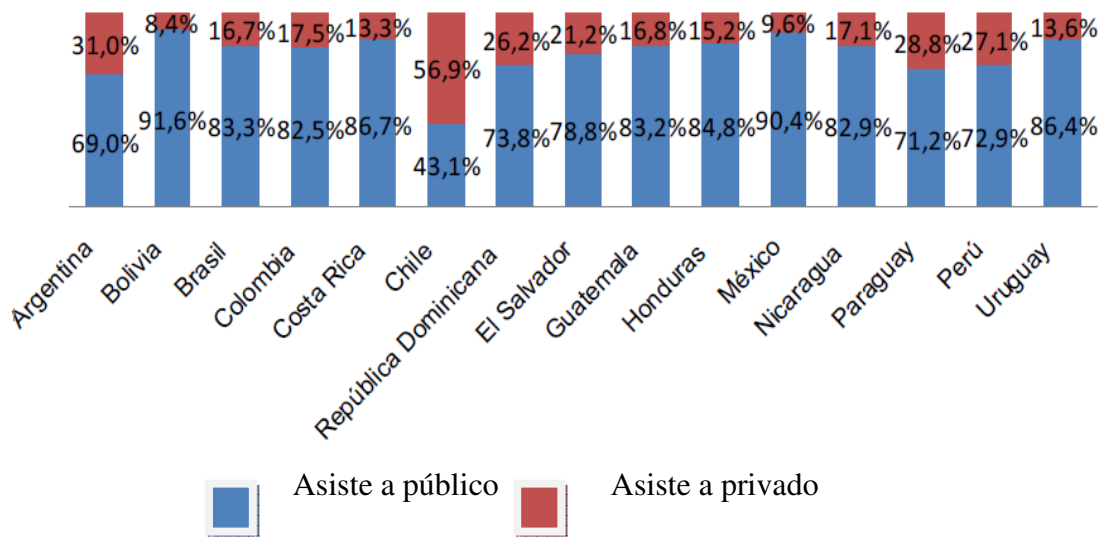


Fuente: SITEAL (2011): Dato Destacado 23: *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.*

A través del Gráfico 8 comprobamos la existencia de una cobertura dispar del servicio público de enseñanza en el tramo inicial de la escolaridad. De forma general, puede afirmarse que la asistencia a los servicios públicos de educación es mayoritaria (67%), frente a la escolaridad de gestión privada, con la excepción de Chile y Perú, donde un 50,8% y un 53,6% respectivamente, asiste a centros de educación privados.

A su vez, los países dónde la asistencia a centros de gestión pública es muy alta, como en Bolivia, Costa Rica, México y Honduras donde más del 80% de los estudiantes asisten a centros públicos. Países con una asistencia de estudiantes al sector público de educación que ronda el 70% como son Uruguay, Argentina, El Salvador, Brasil y Colombia. Por su parte, en República Dominicana y Paraguay, cinco de cada diez niños asisten a centros públicos de enseñanza. Esta distribución equitativa entre el sistema público y privado de enseñanza también tiene lugar en Perú y Chile, sólo que con una leve superioridad del sector privado como se comentó en líneas anteriores (SITEAL, 2011b:2).

Gráfico 9: Distribución de los estudiantes de nivel primario según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009



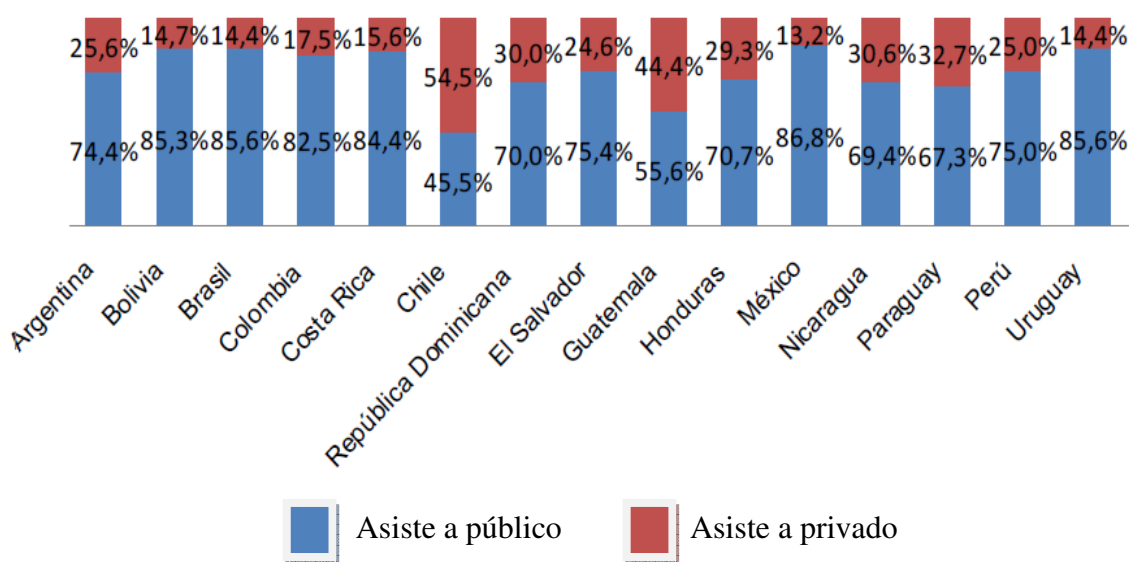
Fuente: SITEAL (2011): Dato Destacado 23: *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.*

En la educación primaria, la situación cambia hacia una distribución de los estudiantes eminentemente pública, en comparación con la distribución de la educación inicial. Situación que avala el principio de universalidad y obligatoriedad de la educación y que implica el necesario compromiso de los servicios educativos para garantizar el derecho a la educación. En la región, la educación inicial no forma parte del período obligatorio de escolaridad en muchos países de la región. Ahora bien, el esfuerzo que se comentaba con anterioridad de impulsar políticas públicas de educación inicial, junto con el hecho de que algunos países, como por ejemplo México recientemente, haya incorporado el tramo de preescolar al período obligatorio revierte en la superioridad de la presencia de estudiantes en centros de enseñanza con gestión pública, pero el panorama muestra una mayor dispersión, como se ha podido comprobar, que en el nivel primario.

A este respecto, la proporción de estudiantes en centros públicos de enseñanza asciende a un 79% en comparación con el 67% del nivel inicial. Siguiendo con el análisis, puede observarse que, con excepción de Chile, donde el 57% de los estudiantes asiste a centros privados, en todos los países predomina notablemente la concurrencia

de los estudiantes en centros públicos de enseñanza. En el caso de algunos países como Bolivia y México destacan porque más del 90% de los estudiantes asiste a escuelas públicas. Entre el 80% y el 90% de asistencia a centros públicos se registra en la gran mayoría de los países analizados: Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay. Finalmente entre el 70% y el 80% de estudiantes de centros públicos se concentra en El Salvador, Argentina, República Dominicana, Paraguay y Perú (SITEAL, 2011b:3).

Gráfico 10: Distribución de los estudiantes de nivel medio según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009



Fuente: SITEAL (2011): Dato Destacado 23: *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.*

La extensión de la educación por parte de los Estados y la obligatoriedad de la enseñanza media es una realidad en muchos países de la región. Si bien no lo es tanto la educación secundaria superior (CINE2)²⁷, la secundaria básica (CINE3) forma parte del período obligatorio en casi todos los países de la región.²⁸

Como puede observarse, la distribución de los estudiantes entre ambos tipos de centro, en la enseñanza media, refleja una situación más variada en la que de nuevo

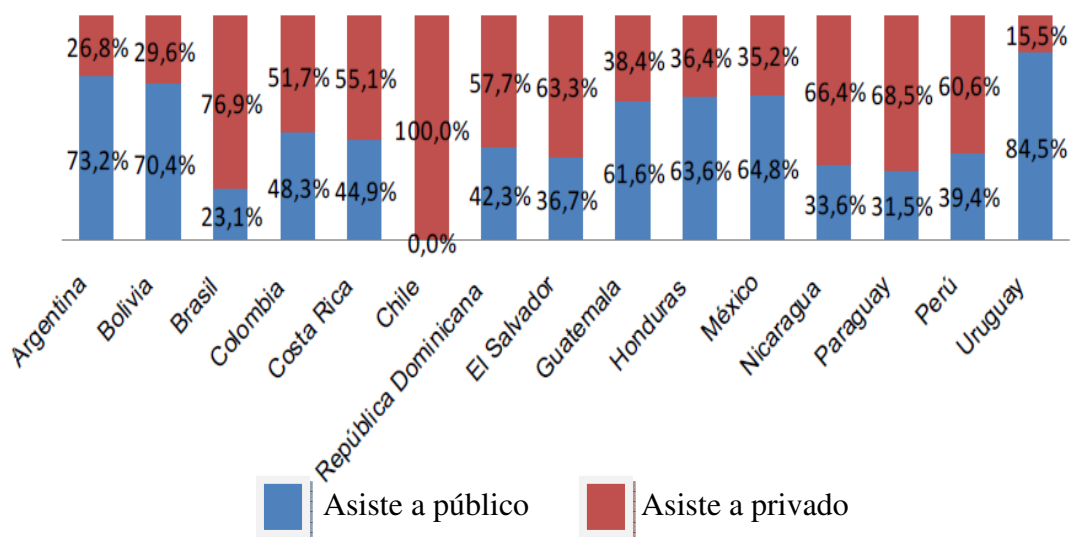
²⁷ Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) de la UNESCO. UNESCO (2011c): *Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)*. En <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002116/211619s.pdf>. Consultado el 23 de Enero de 2012.

²⁸ Ver anexo n° 3.

aumenta el porcentaje de estudiantes escolarizados en instituciones privadas. Sin embargo, siguen siendo las aulas públicas las que reciben a más alumnos, cuyo promedio para América Latina es del 74%. Los mayores porcentajes de alumnos que asisten a centros públicos se localizan en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay donde más del 80% concurren a estas instituciones. En el resto de países, con excepción de Chile y Guatemala, aproximadamente siete de cada diez estudiantes asisten a centros públicos de enseñanza. Y en estos dos últimos países comentados, la proporción de alumnos que asiste a uno u otro centro es equitativa, con una leve superioridad del sector público en Guatemala y del sector privado de educación en Chile.

El hecho de que la universalización de la educación media sea más reciente, junto con la transformación socioeconómica de la matrícula que se produce en el paso de la primaria a la secundaria, por la concentración de la deserción en los estratos sociales más bajos, podrían explicar, para el SITEAL, la variación del peso relativo del sector público en el tránsito de un nivel a otro (SITEAL, 2011b: 4).

Gráfico 11: Distribución de los estudiantes de nivel superior / universitario según sector de gestión del establecimiento educativo al que asisten¹. Áreas urbanas de América Latina. (15 países), circa 2009



Fuente: SITEAL (2011): Dato Destacado 23: *Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina*.

NOTAS: En el caso de Chile, las cifras ofrecidas no se ajustan a la distribución real del alumnado en el nivel de educación superior que, para el año 2012, concentra al 72,5% de los estudiantes en el sector privado de educación²⁹

²⁹ Lorente Rodríguez, M. (2013): Caracterización de la Educación Superior en América Latina. En L. M. Lázaro (Ed.), *Lecturas de Educación Comparada e Internacional*, (pp. 143-159). Valencia: Universitat de València.

Cuando hacemos referencia al nivel superior/universitario de educación la distribución de los estudiantes en unos centros u otros varía ostensiblemente con respecto al nivel secundario, hasta tal punto que se torna equitativa y levemente favorable al sector privado para el promedio regional, con un 52% de la asistencia. De nuevo, el hecho de que un nivel educativo, como en este caso la educación superior /universitaria, no forme parte del período obligatorio de escolaridad, incide en estos resultados. Así, puede observarse que la mayor asistencia de estudiantes a centros educativos públicos universitarios se concentra en Uruguay, con un 84,5%. Después, puede reconocerse un grupo en el que entre seis y siete alumnos de cada diez estudian en centros públicos: Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras y México. En un tercer grupo se incluirían aquellos países en los que entre un 30% y 50% estudian en centros públicos: Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú. En el extremo opuesto a Uruguay, se encuentran Chile y Brasil dónde más del 70% de los estudiantes asisten a centros de educación superior privados. Brasil, se destaca en este nivel por la baja concurrencia de alumnos a centros públicos de enseñanza en comparación con los anteriores niveles educativos analizados.

En definitiva, puede afirmarse que el principio de universalización y obligatoriedad, así como los diferentes ritmos de consecución de los mismos en los distintos niveles educativos, definen, junto con otros aspectos específicos, el mayor peso del sector público o privado de enseñanza. Así, en la enseñanza primaria es donde el sector público se hace notar con más fuerza, seguido de la educación secundaria, la educación inicial y finalmente la educación superior, donde ya claramente el sector privado tiene, por ahora, ganada la partida.

El clima educativo del hogar, constituye un influyente factor en la consecución o no de logros educativos, así como en el rezago y la continuidad en el sistema escolar, entre otros aspectos. En este sentido, en todos los países para todos los niveles educativos, los niños provenientes de hogares cuyos progenitores no completaron, al menos, 6 años de escolaridad se concentran mayoritariamente en el sector público de educación (SITEAL: 2011c). Además, la proporción de niños escolarizados provenientes de los hogares con un nivel socioeconómico elevado en el sector privado es el doble que entre los niños más pobres (SITEAL, 2009a).

Estas brechas tan profundas no hacen sino alimentar la división social y la elección educativa en función de criterios que devalúan a la escolaridad pública en la medida que concentran casi en su totalidad a aquellos alumnos con mayores problemas educativos y más bajos resultados escolares. En definitiva, la división entre la escuela pública y la privada no sólo responde a una demanda de cobertura educativa, sino que se convierte en una excusa perfecta para destacarse y diferenciarse unos sobre otros, partiendo de la mayor capacidad económica de algunos hogares que pueden costear esta elección, así como de la existencia de un sistema educativo fuertemente estratificado y selectivo.

2.2.7. De la calidad de la educación.

Como se dijo, la agenda educativa de la región es doble, pues a los desafíos del siglo XX, se le añaden los propios del siglo XXI. Sea como fuere, lo cierto es que lograr que la educación ofrecida sea de calidad continúa siendo un desafío pendiente. Puesto que, para garantizar el derecho a la educación no basta con asegurar la cobertura y el acceso educativo, sino que además, se ha de ofrecer una educación de calidad en condiciones de igualdad.

Pero, ¿qué es la calidad? ¿Qué supone una educación de calidad en América Latina? Muchas son las definiciones que han pretendido aproximarse al concepto de calidad. Pero lo cierto es que ninguna la abarca en su complejidad. Y es que, si algo caracteriza la literatura de la calidad en educación es precisamente la desconcepción, ese terreno movedizo donde todo es confuso, pero donde acaba imponiéndose una lógica mercadocéntrica de la misma basada en la “naturalidad y neutralidad” que el propio mercado le otorga. A este respecto, calidad termina por identificarse con resultados. Resultados que giran en torno a unos estándares y criterios cuyo modelo ni tan siquiera se encuentra definido. Por su parte, la OREALC se manifiesta en el mismo sentido.

En fin, tampoco será en este trabajo donde se defina en profundidad qué es la calidad, pues tampoco es el objetivo del mismo. Quizá, puedan servirnos de referencias las aportaciones de De Ketele (2004) que van más allá y nos remiten al concepto de una

escuela de calidad para todos, entendida como aquella donde se conjugan y se unen de forma armoniosa los criterios de eficacia, eficiencia y equidad. Tres criterios que se aplican a cuatro dimensiones básicas a considerar por la autora: el acceso, los recursos, la gestión pedagógica y los “productos de la escuela”.

En cualquier caso, desde lo que la lógica permite vislumbrar, la calidad redundará en la mejora de los procesos y elementos que constituyen la educación y el sistema educativo. A este respecto, en función del análisis de distintos elementos, que nunca serán todos, se pretende ofrecer una visión aproximada, que no exacta, de cómo es la calidad educativa de la región y a qué deben prestar atención los gobiernos para mejorarla.

2.2.7.1. Los recursos materiales.

Sin embargo, la calidad en educación en América Latina, no sólo hace referencia a curriculum, profesores y resultados del aprendizaje. Antes de adentrarnos en estos ámbitos, en primer lugar es necesario referirnos a la calidad en aspectos tan básicos como las infraestructuras escolares, la posibilidad de disponer de agua potable, de baños. Porque en las regiones más desarrolladas estas cuestiones no suelen ser un punto de análisis, pero en América Latina, aunque se han producido grandes logros, todavía situaciones materiales, de infraestructuras y de provisión de servicios básicos deficitarios continúan siendo una triste realidad en muchos países.

En este sentido, los datos que ofrece SITEAL (2010a), ponen de manifiesto que todavía grandes sectores de la población no tienen acceso a recursos esenciales para la construcción de un clima educativo adecuado, desde bibliotecas escolares y libros hasta aspectos básicos como agua potable y baños suficientes para los niños y niñas de una escuela.³⁰ Respecto a este punto último, para el conjunto de la región, el 76% de las escuelas disponen de agua potable. Si el análisis se traslada a los distintos países, en Cuba, Chile y Uruguay más del 90% de las escuelas poseen agua potable. En el extremo contrario se destaca Nicaragua, seguida de Ecuador. En el primero menos de la mitad de las escuelas no tienen agua potable y en el segundo país apenas se aproxima a un 60% de las escuelas. Además, sólo dos tercios de las instituciones primarias de educación de

³⁰ Gráficos disponibles en SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*. Pp. 122, 123 y 124.

la región poseen baños suficientes para sus estudiantes. Chile y Cuba son los que se encuentran mejor posicionados, pues aproximadamente el 90% de sus centros de educación primaria satisfacen esta necesidad. Y de nuevo Nicaragua, esta vez seguida de Guatemala, presentan las condiciones más deficitarias en estos términos, dónde en torno al 25% y el 50% de las escuelas primarias, respectivamente, tienen baños en cantidad suficiente.

En lo que concierne al punto primero, bibliotecas y libros escolares, la situación es sumamente variable de unos países a otros y en función del contexto sociodemográfico de las escuelas primarias. De este modo en Chile, Uruguay, Cuba y Argentina el 70% de las escuelas primarias poseen Bibliotecas, mientras que en Costa Rica, Ecuador y Paraguay sólo entre dos y tres escuelas de cada diez disponen de ellas. Además, la proporción de bibliotecas en escuelas primarias es en todos los casos, salvo en Guatemala, mayor en las áreas urbanas y en aquellas escuelas donde la mayoría de alumnos pertenecen a estratos sociales mejor posicionados. A propósito de los libros, en promedio, las bibliotecas cuentan con 851 libros. Las bibliotecas escolares con más volúmenes se encuentran en Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile con más de 1.000 libros y las más pequeñas en Guatemala y Ecuador con menos de 300 ejemplares. Y aunque esta última información está incompleta pues sería necesario conocer la calidad de los libros y la variedad de los mismos, lo cierto es que da buena cuenta - junto con los otros aspectos analizados- de las tremendas desigualdades existentes en el acceso a recursos básicos en las aulas primarias (SITEAL, 2010a:123-124).

2.2.7.2. El currículum educativo.

Una vez considerados estos aspectos, es necesario retomar una idea que se ha ido comentando a lo largo del trabajo: el necesario compromiso con la calidad educativa, la cual se había visto soslayada, e incluso *olvidada* por el proceso de expansión educativa, entre otros aspectos. La calidad en la educación latinoamericana ha sido expuesta como un desafío aún pendiente por varios autores (Brunner, 2001, Lázaro, 2003; Martínez Usarralde, 2005) lo cual ha sido destacado en el análisis histórico-educativo de la región.

A este respecto, Martínez Usarralde (2010) ofrece un primer punto de partida que nos aproxima a una de las caras de la calidad y que ha sido, en cierta medida, deficitaria en la región:

“Quizá haga falta también una mayor atención a la calidad de la educación, o, más bien, a la pertinencia de la misma: contar con educaciones útiles, adaptadas a su medio y no meramente exportadas, con las consecuencias que ello acarrea: los niños van desconectando gradualmente de la cotidianeidad de la escuela y acaban por no acudir (...) o los niños sí que acuden, pero frente a la falta continua de interés y motivación, repiten” (Martínez Usarralde, 2010:185).

Esta idea nos remite a pensar en un elemento fundamental de la calidad de la educación: el currículum. Y aunque el carácter prescriptivo y normativo del mismo es lo más visible y evidente, lo cierto es que va mucho más allá y atañe a múltiples dimensiones. En este sentido, los currícula son “la expresión del equilibrio de intereses y fuerzas que gravitan sobre el sistema educativo en un momento dado, en tanto que a través de ellos se realizan los fines de la educación en la enseñanza escolarizada” (Gimeno, 1988: 18).

Entonces, no podemos olvidar que desempeñan un papel fundamental en la concreción de los fines sociales, culturales y de socialización que se le asigna a la escuela y que, por tanto, llevan implícitos un concepto determinado de lo que del ser humano se espera en una determinada etapa de su vida. Es por ello que la pertinencia y relevancia del currículum en la región se hacen fundamentales. El currículum ha de recoger aquellos contenidos que, valga la redundancia, sean pertinentes para el pleno desarrollo social, moral, cognoscitivo y emocional de las personas. Ha de permitirles integrarse en la sociedad, favoreciendo, entre otras cosas, el acceso a un empleo digno y otorgarles las herramientas para ser partícipes de la vida en comunidad y autores de su propia existencia.

En este sentido, Ivana De Siqueira, en la aportación que realiza en SITEAL (2010a), pone de manifiesto cuáles son los contenidos curriculares clave para el desarrollo personal y para el ejercicio democrático de la ciudadanía: en primer lugar,

intensificar la educación en valores, en la formación de principios morales y éticos que favorezcan la formación humana para el ejercicio consciente de las libertades y la participación ciudadana. En segundo lugar, la incorporación de la lectura y el ordenador en los procesos de enseñanza-aprendizaje, para que no sean actividades paralelas o complementarias sino que formen parte integral de la educación. En tercer lugar, el estímulo e interés por la Ciencia, para que los currículos escolares proporcionen a sus alumnos de forma sistemática el pensamiento científico ligado a las ciencias físicas, biología y matemáticas. Y en cuarto y último lugar, la relevancia de la Educación Artística, como el área del currículo destinada al desarrollo de la creatividad de los alumnos y que incluye la belleza y la estética como elementos del proceso de enseñanza-aprendizaje que permiten el vínculo entre la educación y el arte³¹.

Por otro lado, la pertinencia curricular aboga por la atención a la diversidad cultural. La importancia de que el currículo integre contenidos relacionados con el contexto en el cual se desarrolla, es fundamental para lograr que los estudiantes permanezcan por más tiempo en las aulas, realicen aprendizajes más significativos y que verdaderamente estén motivados y tengan interés por lo que aprenden, lo que seguramente redunde en una mayor participación en el aula.

Lograr una ciudadanía intercultural basada en la cohesión y el respeto y reconocimiento del otro es una tarea fundamental a la que la educación y el currículo tienen mucho que aportar en una región tan diversa y desigual como América Latina. La interculturalidad, frente al relativismo moral que se desprende del multiculturalismo, basado en el exclusivo respeto y reconocimiento de las diferentes culturas apuesta por la búsqueda de unos valores comunes, de aquellos elementos compartidos que ponen de manifiesto lo que nos relaciona por encima de lo que nos diferencia sobre la base del diálogo. El cuál encuentra un espacio perfecto para su desarrollo en el seno de la escuela. Y eso justamente es lo que la escuela ha de crear, ese espacio para favorecer el encuentro y el diálogo con el otro, para el conocimiento - y lo que supone un paso más cualitativo- el reconocimiento mutuo.

³¹ Traducción propia.

Ahora bien, como se ha visto, ni la escuela ni la educación es la solución de todos los problemas, por ello esta tarea cívica en la consecución de una sociedad intercultural no puede realizarse de forma aislada, sino que ha de ser apoyada primigeniamente desde la familia, también por otros organismos y por políticas no sólo educativas, sino multisectoriales, entre otras, económicas y de trabajo.

Para completar la visión desarrollada de los elementos básicos para la construcción de un currículo de calidad, entendido aquí principalmente como relevante y pertinente para la región, la CEPAL (2010c) aboga además por la promoción en las aulas de hábitos alimenticios saludables, la promoción de la educación física y el deporte y la incorporación de la cultura de los derechos sexuales y reproductivos en el currículo.

2.2.7.3. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

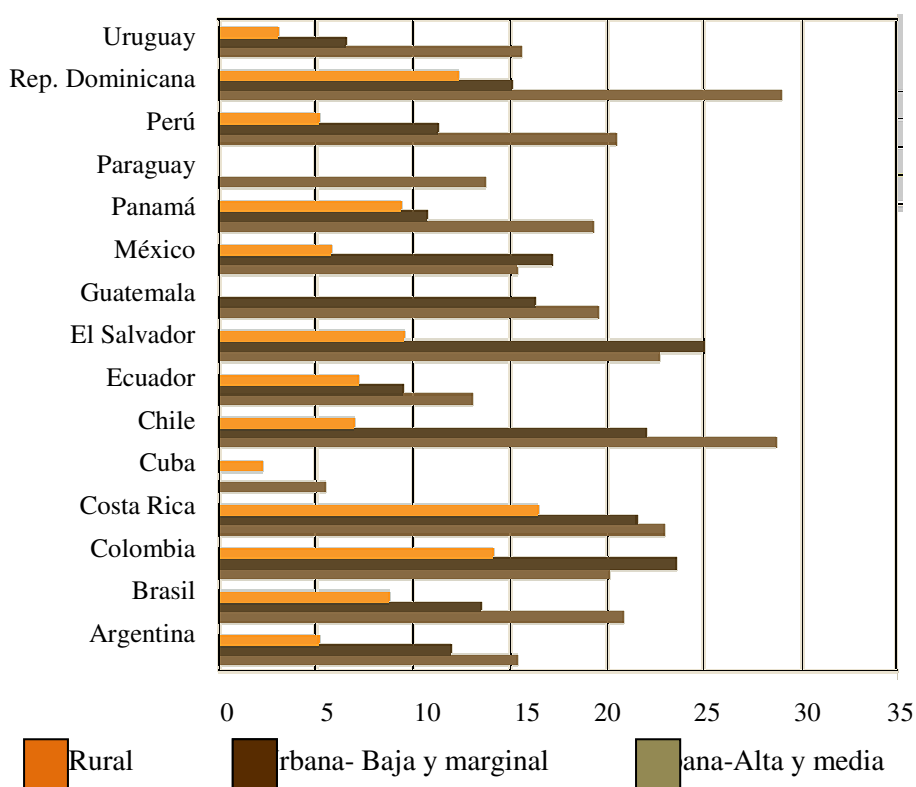
Otro de los aspectos claves a abordar para lograr una educación de calidad, en torno al cual existe un amplio consenso (OEI: 2010a; CEPAL, 2010b; CEPAL, 2010c; SITEAL, 2010a), es la necesidad de incorporar las TIC en el aula y fomentar el desarrollo de habilidades y competencias digitales, principalmente mediante la integración y uso del ordenador. La educación puede tener el potencial de revertir las desigualdades de origen y es por ello que los Estados plantean la incorporación de las TIC en el aula para lograr la universalización del acceso a las competencias informáticas, como una medida encaminada a conseguir que las diferencias sociales de origen puedan disociarse de los logros en los aprendizajes (CEPAL, 2010b).

Sin embargo, de la misma forma que las TIC pueden suponer una oportunidad para lograr mayor equidad, también pueden dar lugar a ampliar, aún más, las diferencias de origen entre las personas sino se aplica una política integral y una estrategia adecuada de incorporación de las TIC en el aula que haga llegar la tecnología a todos. Además de una enseñanza de provecho para desarrollar auténticas competencias digitales. En este sentido, en América Latina se ha creado una brecha digital que se deriva de dos aspectos (CEPAL, 2010b): en primer lugar, de las desigualdades de acceso que se manifiestan en las grandes diferencias en disponibilidad de equipamiento. Y en segundo lugar, de los tipos de uso y beneficios que los estudiantes obtienen de las TIC, los cuales están

relacionados con la mayor intensidad de uso, así como con el grado de especialización adquirido.

En las páginas siguientes nos vamos a centrar en el análisis de la incorporación de las TIC en las aulas, a través del promedio de ordenadores por escuela primaria, el porcentaje de escuelas primarias que tienen ordenadores con acceso a Internet, así como los usuarios de éste en función del lugar de conexión.

Gráfico 12: Promedio de computadoras por escuela primaria, según contexto sociodemográfico, por país (2006).



Fuente: SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2010*.

NOTA:

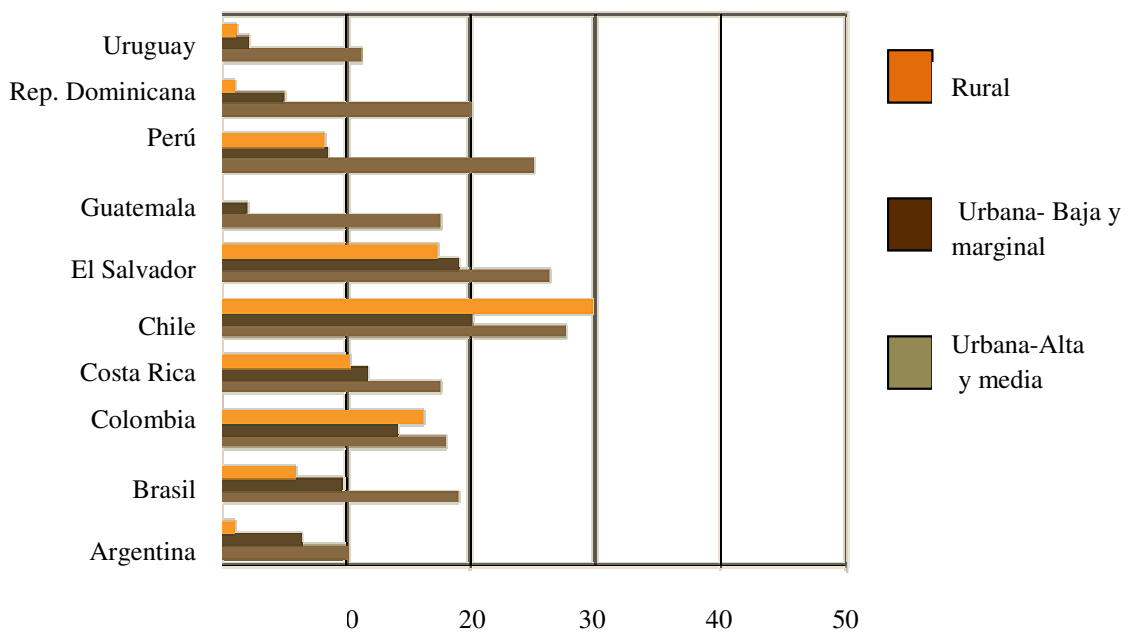
En el caso de Uruguay y Guatemala no se cuenta con información para todos los contextos.

Las escuelas primarias que tienen ordenadores, en promedio, poseen 16 equipos. Se distinguen países como República Dominicana, El Salvador, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Guatemala y Paraguay, cuyas escuelas primarias poseen 20 ordenadores en promedio. En el otro extremo, Argentina, México, Panamá, Perú y Uruguay tienen un promedio de diez ordenadores. Y se destaca Cuba con el mayor

porcentaje de escuelas con salas de ordenadores y con el menor número de ordenadores por escuela. Sin embargo, en estos promedios, además, también están incluidos los ordenadores destinados a las tareas administrativas. No obstante, los destinados a los estudiantes son muy superiores (SITEAL, 2010a:129).

Por otro lado, el análisis sociodemográfico permite confirmar que las diferencias entre contextos urbanos y rurales, en detrimento de las zonas rurales, son más marcadas que por cuestiones socioeconómicas. Las mayores brechas en este apartado se dan en Chile, El Salvador y República Dominicana. En el primero, el promedio de ordenadores por escuela de las zonas urbanas es cuatro veces superior al de las áreas rurales, y éste desciende a tres en el caso de los otros dos países. A su vez, dentro del contexto urbano, con excepción de El Salvador y Colombia, puede observarse que el promedio de ordenadores de escuelas primarias que se ubican en un contexto urbano y cuyos alumnos provienen mayoritariamente de estratos sociales medios y altos, es superior al de aquellas escuelas de zonas urbanas y con un mayor porcentaje de alumnos con nivel socioeconómico bajo. Las mayores diferencias a este respecto se producen en República Dominicana, seguida de Perú y Brasil.

Gráfico 13: Porcentaje de escuelas primarias que tienen computadoras con acceso a Internet, según contexto sociodemográfico por país (2006).



Fuente: SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2010*.

A propósito del acceso a Internet, la gráfica permite observar que lograr que en las escuelas primarias haya conexión a Internet, al menos en un ordenador, todavía dista mucho de ser una realidad. Y que este acceso sea por igual para todos también constituye un gran desafío. En primer lugar, puede observarse que los países cuyo porcentaje de escuelas con acceso a Internet es más elevado, son Chile y El Salvador con porcentajes que giran en torno al 30% en el primero y el 25% en el segundo. En el extremo contrario, se sitúan Argentina y Uruguay con porcentajes que abarcan sólo al 10% de las escuelas. Sin embargo, si se analiza la situación en función de la variable sociodemográfica se observan desigualdades pronunciadas en todos los países. Éstas son menos marcadas en El Salvador, Chile, Colombia y Costa Rica. Estas diferencias, para todos los países, con excepción de Chile y Colombia, presentan brechas más profundas en función de la variable geográfica que la social, como en la tabla anterior. Las posibilidades de jóvenes residentes en zonas rurales de acceder a Internet en las escuelas son muy inferiores con respecto a las zonas urbanas, sobre todo en República Dominicana, Uruguay y Argentina. También, de nuevo, se dan diferencias dentro de las zonas urbanas, en detrimento de aquellas escuelas donde convergen mayoritariamente alumnos de estratos sociales bajos y marginales. Las brechas más profundas, en este sentido, se producen en Guatemala.

La CEPAL (2010b) realiza un análisis en función del lugar de conexión a Internet (hogares, escuelas, locales comerciales) de usuarios de trece a diecinueve años y el quintil de más y menos ingresos y se muestra una información muy interesante para nuestro trabajo. El estudio de los sitios en dónde los adolescentes y jóvenes tienen acceso a Internet es importante puesto que es diferencial por el nivel intensidad con el que pueden aprovechar las tecnologías. A este respecto, los tiempos de uso de Internet tanto en locales comerciales como escuelas son significativamente más bajos que en los hogares, lo que redundaría en las menores posibilidades de desarrollar competencias en este sentido, bien sea por los costos del servicio o por las condiciones.

Pero a su vez, la escuela es una opción muy significativa para el uso regular de Internet por parte de los adolescentes y jóvenes que pertenecen a estratos sociales bajos, ya que en ocasiones se convierte en la única opción asequible. El hogar, se postula como una de las opciones mayoritarias de jóvenes situados en el extremo más alto de la

distribución de ingresos. Sin embargo, a medida que los países poseen un menor poder adquisitivo, en el quintil más rico de la distribución, la opción prioritaria de uso pasan a ser los locales comerciales. También, para el conjunto de la región (promedio de trece países) sólo el 26% de los hogares del primer quintil de ingresos poseen un ordenador, frente al 55% de los hogares del quintil de mayores ingresos.

Por tanto, la incorporación de las TIC en el aula todavía dista de convertirse en una realidad. Además, como se ha visto, no sólo se trata de proporcionar equipamiento, sino de ofrecer una educación de calidad en la que se favorezca el desarrollo de competencias digitales y que ese acceso, tanto a la tecnología como a una enseñanza de calidad se produzca con equidad. Sin embargo, las desigualdades de origen continúan marcando las diferentes trayectorias en cuanto a la posibilidad de acceder y el grado o intensidad de aprovechamiento del uso de las TIC, alimentando así la brecha digital. Ahora bien, la trayectoria adoptada por los Estados, a este respecto, cuya manifestación última más clara se cristaliza en el proyecto Metas Educativas 2021, pone de manifiesto el compromiso por lograr una educación de calidad³²(meta general quinta), en la que el uso del ordenador en el proceso de enseñanza aprendizaje se concibe como uno de los aspectos clave de un currículo educativo de calidad.

2.2.7.4. El maestro.

Otro de los aspectos fundamentales en la consecución de una educación de calidad es la figura del maestro. Desde el punto de vista político, el profesor ha de ser concebido como una pieza clave en la consecución de cualquier reforma educativa. Las cuales, si se realizan al margen de los profesores, sin implicarlos ni hacerlos partícipes de los pretendidos cambios, están abocadas al fracaso. Toda reforma educativa para que sea aceptada y efectiva debiera contar con la colaboración y participación de los centros educativos, sus responsables y otros profesionales de la educación. Son los docentes, los directores, los alumnos, las familias..., en definitiva, la cultura organizativa, la que va a aportar ese punto de cercanía y realismo para que las medidas a adoptar no se alejen de la realidad y sean verdaderamente compartidas. En el plano educativo, son los encargados de que los alumnos aprendan. Y la profesionalidad de los docentes puede

³² Consultar anexo nº 2.

marcar la diferencia en el aprendizaje de los estudiantes, incluso contrarrestando las desigualdades de origen. De hecho, “las escuelas que desafían sus condiciones adversas y logran buenos resultados de aprendizaje son aquellas en que los docentes han asumido una mayor participación en la toma de decisiones institucionales y un mayor compromiso con los resultados de aprendizaje de los alumnos” (OREALC/UNESCO, 2007: 60).

Por todo ello, analizar cuál es la situación profesional de los maestros en América Latina, principalmente en los primeros años de formación de niños y niñas, es un componente básico del estudio de la calidad de la educación.

El perfil docente en primaria corresponde mayoritariamente a mujeres, con un promedio de edad de 39 años. De los 16 países latinoamericanos que incluye SITEAL en su estudio³³, el 20% de docentes de tercer grado de primaria y el 28% de sexto grado de primaria registran otra actividad laboral además de la docencia. Esta situación última, pone de manifiesto las limitaciones de los que ejercen la docencia para aprovechar oportunidades de especialización y formación permanente (SITEAL, 2010a).

La evidencia que aportan los resultados de exámenes internacionales estandarizados indica que, en general, los países de la región requieren redoblar sus esfuerzos para garantizar una formación inicial especializada y de calidad para sus docentes de educación primaria y secundaria. En este sentido, los requisitos formativos para ejercer docencia varían considerablemente de unos países a otros. No existe un consenso en torno a la formación inicial de los docentes. A partir del proyecto Metas Educativas 2021 se ha planteado la necesidad de que tengan un nivel superior al CINE 3 especializado en docencia. Y en el nivel secundario se plantea que los docentes tengan una formación universitaria y pedagógica (OEI, 2010a). ¿Cuál es entonces la situación concreta de la región en este apartado?

³³ Vease, a este respecto SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2010*. P.132.

Tabla 6: Porcentaje de maestros de primaria (CINE 1) que tienen una formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3 y Porcentaje de profesorado de secundaria (CINE 2) que tiene una formación universitaria y capacitación pedagógica (2010).

País	Primaria	Secundaria
Argentina	Más del 70 %	Menos del 20 %
Brasil	Más del 70 %	Más del 70 %
Chile	Más del 70 %	Más del 70 %
Colombia	Más del 70 %	Más del 70 %
Costa Rica	Más del 70 %	Más del 70 %
Cuba	Más del 70 %	Más del 70 %
Ecuador	Entre el 50 % y el 70 %	Entre el 20 % y el 50 %
El Salvador	Entre el 20 % y el 50 %	Entre el 50 % y el 70 %
Guatemala	Ninguno	Más del 70 %
Honduras	Entre el 20 % y el 50 %	Más del 70 %
México	Más del 70 %	Entre el 50 % y el 70 %
Nicaragua	Menos del 20 %	Entre el 20 % y el 50 %
Panamá	Más del 70 %	Más del 70 %
Paraguay	Más del 70 %	Menos del 20%
República Dominicana	Más del 70 %	Más del 70 %
Uruguay	Más del 70 %	Más del 70 %

Fuente: Elaboración propia a partir de OEI (2010): *Metas Educativas 2021. Miradas sobre la educación en Iberoamérica*.

Como puede apreciarse en la Tabla 6, de los dieciséis países analizados, en once de ellos, más del 70% de los maestros y maestras de educación primaria poseen una formación especializada en docencia superior al nivel CINE 3. Esta situación implica que se ha terminado el segundo ciclo de educación secundaria y que con posterioridad se ha adquirido una formación especializada en docencia, bien sea a través de

programas de educación superior (CINE 5), o bien en programas escolarizados orientados a la educación superior o al mercado de trabajo (CINE 4).

En este sentido, la OEI establece que el nivel de logro de este indicador se sitúa en la consecución de que al menos entre el 40% y el 80% de cada uno de los colectivos de profesorado esté acreditado en 2015 y entre el 70% y el 100% en 2021. Por tanto, once de los dieciséis países estudiados ya habrían alcanzado el objetivo propuesto para 2021, respecto a la formación de los docentes de primaria. Y Ecuador, se encuentra en vías de conseguirlo, ya que entre el 50% y el 70% de los docentes de primaria han conseguido una acreditación especializada superior al nivel CINE 3. Sin embargo, peligra la consecución de esta meta específica, en el análisis de la formación docente en primaria, en países como Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador. En el primero de ellos, es alarmante conocer que ninguno de sus docentes posee la acreditación pertinente. En el caso de Nicaragua, menos del 20% de los maestros reúnen estas condiciones. Y entre el 20% y el 50% de los maestros de los dos últimos países están acreditados a este respecto.

En lo que concierne a la educación secundaria, diez de los dieciséis países analizados reportan que más del 70% de los docentes posee formación universitaria y capacitación pedagógica. Dichos países son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Uruguay. La proporción de docentes de secundaria en El Salvador y México se sitúa entre el 50% y el 70%. En Ecuador y Nicaragua apenas se ha logrado que entre el 20% y el 50% de los docentes de secundaria se encuentren acreditados. Y en el extremo inferior se sitúan Paraguay y Argentina, con menos del 20% de los profesores que cumplen estos requisitos. Sin embargo, debe destacarse que en el caso de estos dos últimos países este dato no significa que haya una baja calidad de la formación docente, sino que la titulación requerida en estos países para la docencia secundaria corresponde al nivel superior no universitario.

Como el nivel de logro establecido hace referencia a cada uno de los colectivos del profesorado (primario y secundario) se ha de destacar la situación de países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, República Dominicana y Uruguay, donde más del 70% de los docentes de primaria y secundaria poseen la acreditación

pertinente y, por tanto, habrían conseguido cumplir con el nivel de logro planteado ya para el año 2021. Por otro lado, la situación de Guatemala, cuando menos, resulta curiosa ya que señala que ninguno de los docentes de nivel primario está acreditado a los efectos que señala la meta específica y más del 70% de los docentes de secundaria sí lo están (OEI, 2010a: 228-229).

2.2.7.5. La evaluación de los resultados del aprendizaje.

En este apartado destinado al análisis de la calidad educativa, finalmente se va a analizar otro aspecto de la misma que quizá sea el más destacado por numerosos organismos internacionales: los resultados del aprendizaje. El análisis de los resultados educativos de la región requiere una tarea, cuando menos compleja. Los análisis de diversos organismos se centran en las principales pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. En este caso, el Programa para la evaluación Internacional de Alumnos (PISA), en el ámbito internacional y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), en el ámbito nacional (OEI, 2010a; CEPAL, 2010b; SITEAL, 2010a). A continuación, se va a poner de manifiesto una serie de ideas principales que, indistintamente, se señalan en esta bibliografía y revelan la situación de los estudiantes latinoamericanos respecto a los logros en los resultados educativos, así como las grandes brechas existentes en y entre países.³⁴

Ahora bien, estos datos han de ser tomados con cierta cautela, puesto que en el informe PISA de 2006 participaron sólo seis países latinoamericanos y en el 2009 participaron nueve: Argentina, Chile, Brasil, Colombia, México y Uruguay, a los que se añadieron Perú, Panamá y Trinidad y Tobago. En el caso del SERCE aunque se amplía la muestra de países participantes, dieciséis, se limita a dos grados de la educación primaria (tercero y sexto) y se centra en programas curriculares y no competencias. Son informaciones distintas que se complementan, pero que en todo caso nos ofrecen una visión incompleta y limitada de la realidad en relación con los logros en los resultados de aprendizaje de los estudiantes latinoamericanos.

³⁴ Los datos del informe PISA que ofrece la OEI, pertenecen al informe 2009 y los ofrecidos tanto por SITEAL, como por CEPAL, pertenecen al informe de 2006. Aunque tengan en consideración informes distintos lo cierto es que se mantienen las mismas conclusiones generales. Cuando se ofrezca algún dato numérico se hará conforme a la información reciente más disponible, la del informe PISA 2009.

La primera conclusión importante que se pone de manifiesto en ambos estudios es el alto porcentaje de alumnos con un rendimiento deficitario en las competencias básicas de la enseñanza.

En el caso del estudio PISA, los estudiantes latinoamericanos que no lograron los niveles de rendimiento que se consideran básicos en el estudio para incorporarse a la vida académica, laboral y social como ciudadanos se situó entre el 30% y el 65%.

El estudio SERCE, que el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, puso de relieve que al menos el 40% de los estudiantes latinoamericanos tenían un rendimiento bajo en matemáticas en tercer grado de primaria, aunque la situación era más positiva en sexto grado. La excepción a la situación en tercer grado era Cuba, donde sus alumnos alcanzaron altos niveles de logro.

Esta situación deficitaria incide en mayores dificultades para desarrollar una trayectoria académica adecuada para un porcentaje elevado de estudiantes.

Los estudios muestran una situación desigual entre los distintos países asociadas con el nivel de desarrollo y riqueza del país, de tal forma que los países con mayor PIB, en general, poseen un mayor rendimiento. Sin embargo, aunque ésta no es la única variable explicativa, en la mayoría de países de la región el contexto socioeconómico y cultural de las familias se postula como el factor principal en la generación de diferencias en los aprendizajes de los alumnos.

En relación a las diferencias de género, el estudio SERCE muestra que, en promedio las niñas, rinden más en lenguaje y los niños en matemáticas y ciencias. Aunque en Cuba y República Dominicana la tendencia en matemáticas se torna favorable a las niñas. La variable geográfica también tiene un gran potencial explicativo en las diferencias de aprendizaje que se producen entre estudiantes residentes en áreas urbanas y zonas rurales. Los alumnos de las ciudades muestran un rendimiento significativamente mayor que aquellos de zonas rurales, lo que incluso les permite situarse en la escala de desempeño del SERCE un nivel por encima.

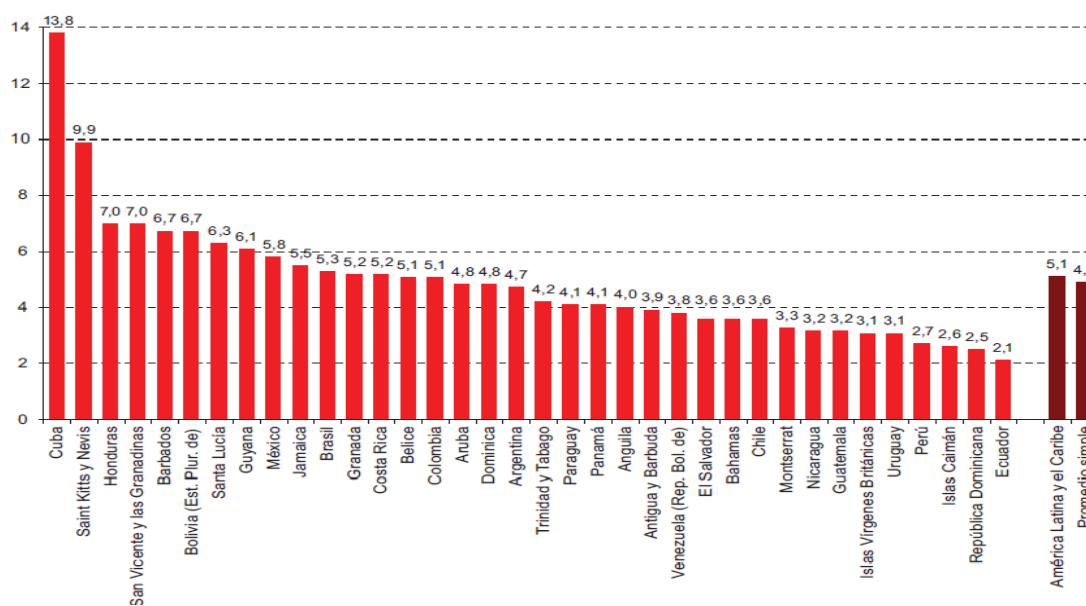
Estas circunstancias pueden sugerir, de nuevo, la idea desarrollada en este trabajo de que las diferencias de género, y principalmente las socioeconómicas y geográficas, filtran las prácticas desarrolladas en el aula. Pero, aunque los factores ajenos a la escuela influyen de forma significativa en los resultados de aprendizaje, es fundamental no olvidar que la educación puede tener un enorme potencial transformador para revertir esas diferencias de origen.

Trabajar en la mejora de todos los aspectos que se han ido desarrollando en este trabajo, constituyentes de una educación de calidad brindada en condiciones de igualdad, es la mejor manera de garantizar que ese potencial de cambio que se le atribuye a la educación sea verdaderamente efectivo.

2.2.8. Financiación de la educación.

En relación a la financiación de la educación en América Latina y El Caribe, la CEPAL (2010c) considera que pese a los esfuerzos regionales los recursos públicos continúan siendo insuficientes. El siguiente gráfico muestra el gasto público en educación en porcentajes del PIB de los distintos países.

Gráfico 14: América latina y el Caribe (36 países y territorios): gasto público en educación, 2006-2008. (En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2010): *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile.

La principal fuente de financiación de la educación en Latinoamérica es de carácter público. Como puede apreciarse en el Gráfico 14, el porcentaje del gasto público destinado a educación varía mucho de unos países a otros con una diferencia de 11,7 puntos porcentuales del PIB entre el país que más invierte (Cuba) y el que menos (Ecuador). Sin embargo, la tendencia general es que casi dos tercios de los gobiernos invierten menos del 5% del PIB en educación.

El hecho de que Cuba sea el país que obtiene los mejores resultados educativos podría encontrar su asociación en que es el país que más gasto público dedica a este rubro. Sin embargo, no pueden realizarse asociaciones lineales. Los buenos resultados educativos están mediatizados en mayor grado por otros aspectos. En este sentido, Honduras es el tercer país de la región (de los países sobre los que se dispone de datos) que más gasto destina a la educación pero posee numerosos problemas de escolaridad y, en general, bajos resultados educativos. Y si bien es cierto, como se verá más adelante en el estudio comparado de los países centroamericanos, en términos absolutos la inversión es baja, los buenos resultados educativos guardan también una fuerte relación con otros factores condicionantes. A este respecto, “es importante destacar que existe un consenso bastante general en asignar la responsabilidad por los logros de aprendizaje de los alumnos a dos factores principales: el entorno familiar y la efectividad de la escuela” (Tedesco, 2004: 62).

El gasto público en educación de América Latina alcanza el 5,1% en promedio. Para valorar este dato, se tiene como referencia que la región consiga alcanzar el porcentaje promedio de gasto de los países desarrollados. En este sentido, para el año 2006 en 27 países de la Unión Europea se alcanzó un gasto del 5,04% del PIB. Como puede apreciarse el promedio ponderado regional es superior y en el caso de algunos países latinoamericanos y caribeños el gasto en este apartado es bastante superior. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, son bajos para sus necesidades en términos absolutos (CEPAL, 2010c).

Por otro lado, es importante destacar que el gasto por alumno es en la región en el nivel universitario hasta ocho veces superior al gasto en educación primaria. Lo que pone de manifiesto la necesidad de una progresiva reasignación del gasto por nivel

educativo (CEPAL, 2010c). Si realmente se quiere avanzar en la escolarización universal es fundamental ser coherentes con la inversión de las ayudas a la educación.

Hay que cambiar las tendencias y comenzar por ayudar a quienes más lo necesitan en los niveles educativos que más lo requieren. La educación universitaria, como refleja el análisis realizado, es claramente elitista a pesar de los progresos realizados en el acceso.³⁵ Por tanto de mantener esta tendencia en la inversión puede afirmarse que los Estados están contribuyendo a la perpetuación de la desigualdad de los propios sistemas educativos nacionales. No es coherente con los objetivos educativos propuestos un gasto estatal muy elevado en el sector educativo universitario, puesto que atiende a un sector estudiantil muy minoritario y, además, esencialmente de status socioeconómico elevado, en detrimento del nivel primario de educación al que asiste (para el año 2008) el 88% de la población estudiantil y cuya tasa neta de ajustada de escolarización asciende al 95%.

2.3. Problemas y limitaciones de la educación en América Latina.

Como se está viendo, son múltiples las ideas y diversas las perspectivas que subyacen al análisis por niveles del sistema educativo que se ha realizado, pero hay unas cuestiones fundamentales de fondo que han emergido de forma pasajera en este estudio y que ahora se abordarán con mayor detenimiento. ¿Qué problemas afrontan los sistemas educativos de la región? ¿En qué magnitud afectan?; ¿por qué segmenta y diferencia el sistema educativo latinoamericano? Si se ha atendido al estudio realizado puede advertirse que los sistemas educativos se hacen incapaces de neutralizar las desigualdades de origen de los que acceden y transitan por las instituciones escolares. Es más, podría afirmarse que más bien las alimentan o incluso perpetúan; ¿cuál es la situación del analfabetismo en la región y qué implicaciones conlleva?; ¿cuál es la realidad educativa de los pueblos originarios y afrodescendientes? Estas son algunas de las cuestiones a las que trataremos de ofrecer respuesta en este apartado del capítulo segundo.

³⁵ En 2008 había casi veinte millones de estudiantes matriculados en los centros de enseñanza superior de América Latina y el Caribe, lo que representa una cifra dos veces mayor que la registrada en 1999. El ritmo del aumento de la TBE (Tasa Bruta de Escolarización) en la enseñanza superior en el conjunto de la región ha sido uno de los más rápidos del mundo, ya que esa tasa pasó del 21% en 1999 al 38% en 2008 (UNESCO, 2011a: 5).

2.3.1. Desescolarización, repetición y abandono escolar, los problemas endémicos de la educación latinoamericana.

Uno de los aspectos que se ha puesto de manifiesto con fuerza en el análisis del nivel primario y secundario en la región, es que el rezago educativo y el abandono escolar constituyen dos problemas de gran magnitud que requieren una intervención clara y contundente en la región. A este respecto, Lázaro (2003) se refiere a la desescolarización en la región como un problema crónico y a la deserción escolar como otro de los males endémicos de la educación latinoamericana. Por tanto, podemos afirmar que el problema de la desescolarización, junto con los problemas de repetición y abandono escolar temprano constituyen los principales problemas educativos que arrastra la región durante todo el siglo XX y, mal que nos pese, a tenor de las cifras, de gran parte del siglo XXI.

Respecto a los niños que están fuera de la escuela, a partir de los datos por países que ofrece la UNESCO en la monitorización de los objetivos del programa “Educación Para Todos” que analizaremos más adelante, en 2008 -con una significativa reducción respecto a los datos que ofrece CEPAL para 2006/2007- había 1.856.635 niños sin escolarizar³⁶. En Brasil el número de niños que están fuera del sistema educativo es el más elevado con 682.000 niños, seguido de Colombia y Venezuela con 285.000 y 264.000 niños respectivamente, a los cuales se les niega la posibilidad de recibir una educación. Esta situación es tremendamente grave, porque estos niños son y serán el día de mañana analfabetos, sin apenas oportunidades de desarrollo y bienestar. Por ello, los programas de alfabetización de adultos son fundamentales para otorgar las herramientas básicas de vida a aquellos jóvenes que en su día no tuvieron la oportunidad de educarse.

También, por tanto, es fundamental que los niños y jóvenes que están en la escuela transiten por el sistema educativo de forma adecuada, tratando de minimizar los riesgos de abandono de la escuela. A continuación, vamos a conocer y analizar cuál es la dimensión de la problemática del rezago educativo en la región, así como del abandono escolar y las posibles causas que están detrás de este fenómeno. En primer, lugar antes

³⁶ No se dispone de este dato en Argentina ni Costa Rica, lo que hace prever que los niños que están fuera del sistema educativo formal ascienden a más de dos millones en la región.

de iniciar cualquier tipo de análisis nos ha de quedar claro que cuando nos referimos al concepto de adolescente, no necesariamente hemos de asociarlo al nivel secundario de educación, pues muchos adolescentes se encuentran en el ciclo de educación primaria.

Tabla 7: Rezago educativo ^a en primaria y secundaria, por grupos de edad, para el año más reciente disponible ^b en América Latina.

País	Alumnos de 9 a 11 años	Alumnos de 12 a 14 años	Alumnos de 15 a 17 años
Argentina urbano	5	15	32,2
Estado Plurinacional de Bolivia	14	27	22
Brasil	10	9	18
Colombia	21	31	40
Costa Rica	5	10	24
Chile	9	15	10
República Dominicana	20	36	..
Ecuador	12	16	21
El Salvador	13	22	27
Guatemala	26	40	44
Honduras	17	30	34
México	7	11	14
Nicaragua	25	35	44
Panamá	10	15	24
Paraguay	22	30	..

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), Resumen Estadístico, Julio de 2010.

NOTAS:

^a Hace referencia al porcentaje de alumnos con dos o más años de atraso en la primaria o en la secundaria.

^b La información de Argentina corresponde al año 2009; la de Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay y Uruguay a 2008; la de Honduras y Perú a 2007; la de Colombia, Chile, Guatemala y México a 2006 y la de el Estado Plurinacional de Bolivia a 2005.

.. No se dispone de datos

Como puede observarse en la Tabla 7, el porcentaje de alumnos rezagados aumenta a medida que también lo hace el grupo de edad y en consecuencia los cursos y la complejidad educativa, a excepción de Bolivia y Chile. Sin embargo, el amplio porcentaje de repetidores no puede ser explicado exclusivamente por la complejidad añadida que entraña la evolución dentro del sistema. En este sentido, factores como el área geográfica de residencia y el clima educativo del hogar³⁷, parecen responder en mayor medida a las causas del rezago educativo en la región, todo ello relacionado con los niveles de bienestar personal y familiar existentes. Se puede afirmar a este respecto, para todos los países analizados, que el porcentaje de estudiantes rezagados que proviene de un clima educativo bajo es ampliamente superior al de jóvenes pertenecientes a un clima educativo alto. En este sentido, la CEPAL plantea que en la edad comprendida entre doce y catorce años, aquellos niños que provienen de un clima educativo alto tienen diez veces menos probabilidades de rezagarse que aquellos con un bajo clima educativo (CEPAL, 2010b).

Respecto al área geográfica de residencia, puede afirmarse que aquellos estudiantes que cursan estudios en núcleos urbanos tienen menos posibilidades de repetir curso que los residentes en zonas rurales, a excepción de Uruguay para todos los grupos de edades, donde la tasa de repetición de las zonas urbanas es muy superior a la de las áreas rurales.³⁸

Si nos ceñimos a los promedios nacionales puede verse que Guatemala seguida de Honduras son los países con mayor porcentaje de repetidores para todos los grupos de edad. En Guatemala, ya entre los niños de 9 a 11 años, un 25% de ellos ha repetido curso en dos o más ocasiones. Y en el grupo poblacional de 15 a 17 años casi la mitad de ellos se encuentra rezagada. Casi la misma trayectoria puede observarse entre los niños y jóvenes nicaragüenses, también con niveles desorbitados de estudiantes repetidores.

³⁷ El SITEAL clasifica el clima educativo en tres categorías. Bajo: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es inferior a 6. Medio: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más oscila entre 6 y menos de 12. Alto: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más.

³⁸ Pueden observarse los datos de rezago escolar desagregados por clima educativo y área geográfica en el Resumen Estadístico de Julio de 2010 del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). Págs. 11, 12 y 13. Disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/resumenes_estadisticos.

En Paraguay, Colombia y República Dominicana la repetición también supone un gran problema, ya que para el grupo de edad de 9 a 11 mantienen porcentajes del 22, 21 y 20% respectivamente. Puntuación que se amplía notablemente para el grupo de edad de 12 a 14, con porcentajes de entre el 30% de Paraguay, al que se suma Honduras, pasando por un 31% de rezago educativo en Colombia, hasta llegar al 36% de República Dominicana. Finalmente en el tramo de edad de 15 a 17 años la situación en Honduras parece mantenerse estable, aunque aumenta un 4%. Sin embargo, en Colombia se alcanza la sobrecogedora cifra del 40% de estudiantes que han repetido en dos o más ocasiones, muy próxima al 44% de Guatemala y Honduras para este mismo grupo de edad.

En el extremo contrario se sitúan Chile y México con tendencias diferentes. Mientras que en Chile el grupo de edad donde se concentran más estudiantes rezagados es de 12 a 14 años con un 15%, en México sigue la tendencia expresada con anterioridad y es en el grupo de mayor edad dónde más alumnos rezagados se acumulan (14%).

Por otro lado, como se dijo anteriormente, las tasas brutas a asistencia a los distintos niveles dan buena cuenta del gran problema al que se enfrenta la región, cuyas causas no son estrictamente académicas o educativas. Pero, además, es necesario destacar que las tablas analizadas contemplan para contabilizar el alumnado que concluye el ciclo primario a los jóvenes de 15 a 19 años. Es decir que como mínimo se contemplan, en función del país, 3, 4, y 5 años de retraso con respecto a la edad oficial de conclusión del nivel. Y en el caso de la secundaria, también se contemplan 2, 3 y 4 años de retraso como mínimo según el país para finalizarla. Estos datos se han recogido de este modo porque se considera ya edad suficiente para concluir los niveles teniendo en cuenta retraso escolar y eventuales períodos de abandono, por lo que la tasa bruta de matrícula tan abultada registrada, tras esta consideración hace, si cabe, más gráfica la problemática del rezago escolar en la región.

Además, como era de esperar, la tremenda desigualdad característica de la región también imprime un carácter diferencial a la problemática de la repetición, el abandono escolar y la desescolarización. Podemos hacer referencia a tres situaciones concretas que sintetizan las situaciones más críticas de los sistemas educativos latinoamericanos a

este respecto (SITEAL, 2008): a) niveles muy altos de retraso escolar con cuatro o más años de retraso; b) alta proporción de adolescentes y jóvenes de América Latina que no terminaron ni tan siquiera el nivel primario; c) existencia de adolescentes que nunca ingresaron al sistema formal de educación.

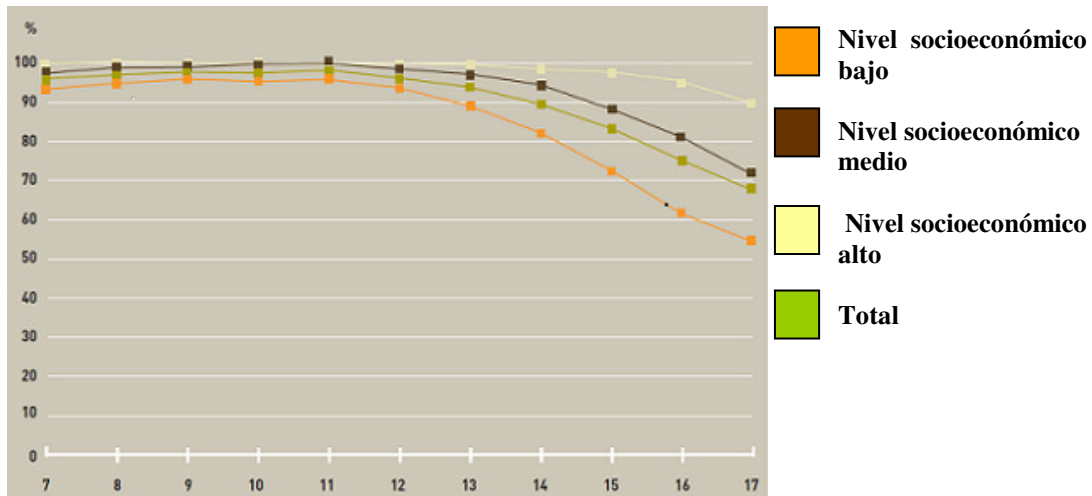
El primero de estos grandes problemas revela que el 6% de los adolescentes de entre 15 y 17 años están atrasados al menos cuatro años del curso que les corresponde a su edad. Además, la proporción de rezagados cuatro años o más entre los adolescentes nicaragüenses, salvadoreños, hondureños y guatemaltecos es cuatro veces superior a las de sus pares del Cono Sur, donde esta proporción no llega al 3% de los alumnos. Si además se atiende al lugar de residencia y al sexo se advierte que la situación es peor entre los varones de las áreas rurales.

El segundo problema hace referencia a que más del 9% de los adolescentes y jóvenes de América Latina no terminaron el nivel primario. Y las brechas entre países en este aspecto se agudizan hasta tal punto que la probabilidad de no terminar el primario en los países centroamericanos es catorce veces mayor que en los países del Cono Sur.

En tercer lugar, se manifiesta la peor de las situaciones posibles: la existencia de adolescentes que nunca ingresaron al sistema de educación formal. Se estima que entre un 2% y 3% de los adolescentes de la región son analfabetos. Además, como se verá más adelante cuando se aborde la situación del analfabetismo, el análisis por países revelará grandes contrastes que de nuevo colocarán a varios países centroamericanos en el punto de mira.

Por tanto, el recorrido que realiza la desigualdad por el sistema educativo nos remite de la repetición al abandono escolar. La desescolarización temprana de los alumnos y en general el abandono escolar, constituyen otro de los grandes problemas de la educación de América Latina. Pero, ¿cuál es la tendencia? ¿Cuándo se desvinculan del sistema educativo? Y sobre todo, ¿por qué lo hacen?

Gráfico 15: Tasas específicas de escolarización de niños y adolescentes según edades por nivel socioeconómico del hogar. América Latina. (16 países), circa, 2006.



Fuente: SITEAL (2008): *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008*.

Como puede observarse en el Gráfico 15, las diferencias por nivel socioeconómico en las tasas de escolarización no son significativas hasta los doce años. Es a partir de esa edad, que se corresponde aproximadamente con el paso al nivel secundario, cuando las desigualdades socioeconómicas comienzan a hacerse visibles.

Es importante destacar que a medida que aumenta la edad, también lo hace la desescolarización. También, que es a los trece años el momento clave en el que los jóvenes comienzan a abandonar el sistema educativo, tendencia que irá aumentando cada año. A su vez, mientras que a los trece años los estudiantes pertenecientes a sectores socioeconómicos bajos inician procesos de desescolarización que los sitúan por debajo del 90% de alumnos escolarizados, aquellos que provienen de sectores socioeconómicos elevados se sitúan por debajo de este porcentaje a partir de los diecisiete años de edad (SITEAL, 2008).

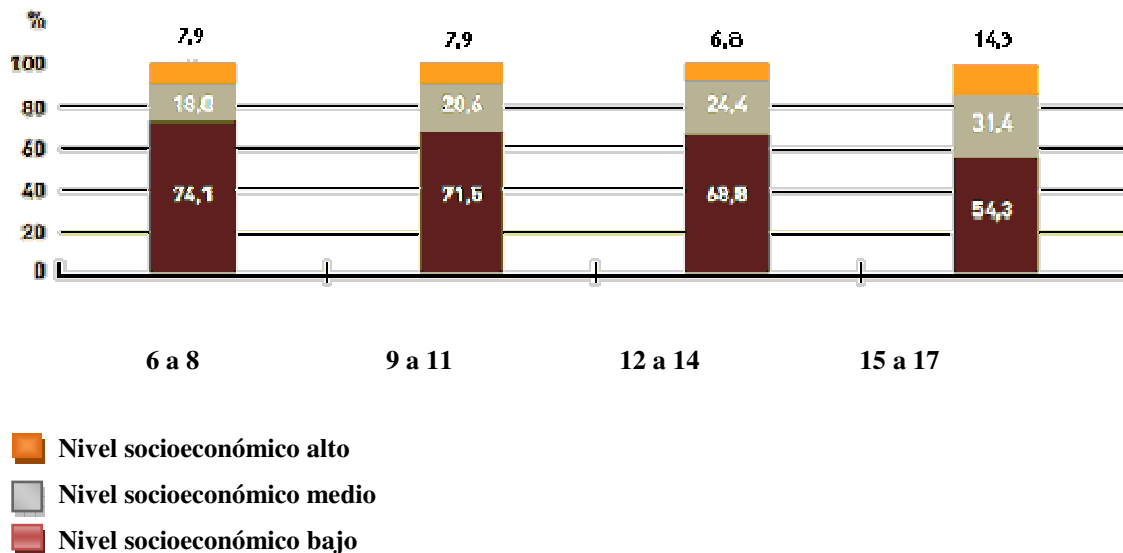
Por tanto, desde el SITEAL (2007) se explica que un aspecto fundamental que está en la base de la desescolarización de los adolescentes es el nivel de bienestar alcanzado por las familias. La importancia de los factores económicos, principalmente, en la conformación de las trayectorias educativas de la región es patente. Y el esfuerzo que

éstas tienen que realizar para que sus hijos alcancen doce años de escolaridad es muy grande y cada vez más inalcanzable para un amplio sector de la población, ya que:

“La forma en que las familias pueden acceder a recursos que les permitan crear las condiciones para que sus niños o adolescentes puedan educarse es a través del mundo del trabajo. Ni el Estado ni la sociedad civil resuelven, en forma generalizada, el problema del acceso a esos recursos. (...) En sociedades que se proponen universalizar una educación de calidad para todos, el acceso a buena parte de los recursos que hacen posible esa meta se resuelve casi exclusivamente en los mercados de trabajo, crecientemente excluyentes y competitivos.” (SITEAL, 2007:31).

Pero no sólo el nivel social de las familias condiciona la escolarización de niños y adolescentes. Como demuestra el SITEAL (2008), a medida que aumentan las edades, la tendencia de la desescolarización deja de ser situación exclusiva de la población estudiantil pobre y pasan a ser otros los motivos del abandono escolar, como muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 16: Niños y adolescentes desescolarizados según grupos de edad por nivel socioeconómico del hogar. América Latina. (16 países), circa 2006.



Fuente: SITEAL (2008): *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008*.

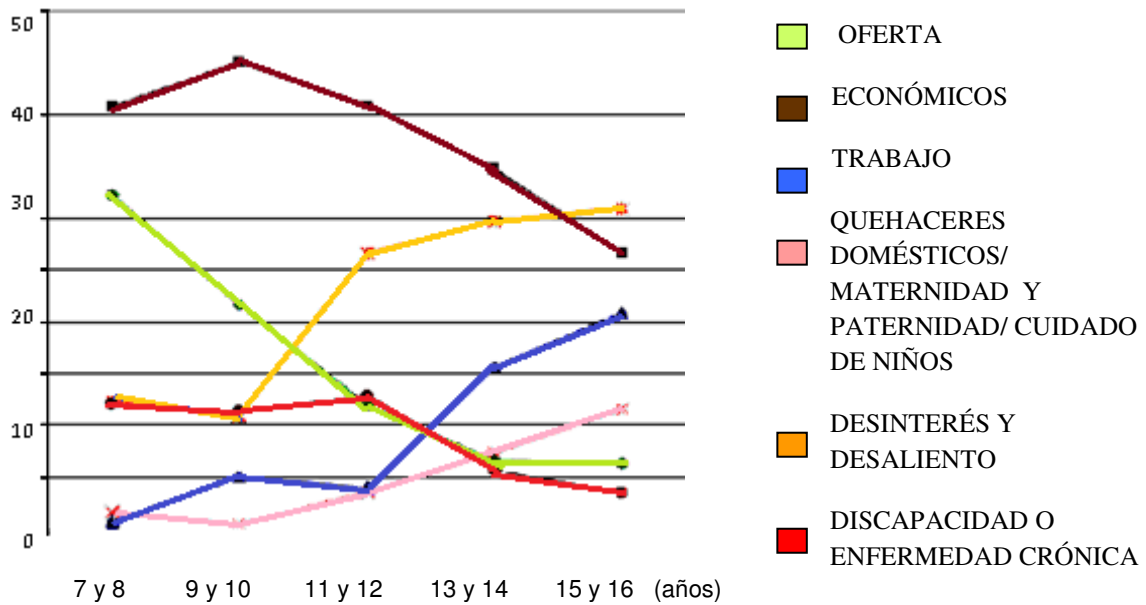
Cuando se contempla el nivel socioeconómico de aquellos niños y jóvenes que están fuera de la escuela puede observarse que aquellos con mayores carencias son los que en todos los rangos de edad dejan en mayor medida tempranamente el sistema educativo. Sin embargo, aunque la tendencia pudiera indicar que a medida que se avanza en la edad también es más determinante la variable económica, lo cierto es que la tendencia es más bien contraria. Así, puede observarse que en el rango de edad 6 a 8 casi el 75% de los niños desescolarizados tienen un origen socioeconómico bajo, mientras que para este mismo colectivo en el grupo de edad de 15 a 17 se reduce casi en un 20% pasando a ser un 54,3% los adolescentes desfavorecidos que abandonaron los estudios formales. Pero si atendemos a los niños procedentes de niveles sociales medios y altos, puede observarse que representan un 25% de los niños para el grupo de edad de 6 a 8, mientras que entre los 15 y 17 años pasan a representar un 45,7% de la población desescolarizada.

Por tanto, ¿qué otras causas están detrás del abandono escolar? ¿En qué edad influyen unas circunstancias más que otras? Sin duda, las respuestas no son fáciles por la enorme complejidad que entraña la adolescencia, así como las múltiples dimensiones que conforman esta problemática.

A este respecto, SITEAL (2008) ofrece diversas hipótesis que podrían explicar el abandono escolar relacionadas con la etapa adolescente y la búsqueda de la propia identidad; otras vinculadas al trato con los docentes, los cuáles son incapaces de entender los códigos propios de los adolescentes; y, finalmente, la relación de los adolescentes con sus familias y el apoyo que los padres ofrecen en muchas ocasiones a sus hijos cuando deciden desescolarizarse en el nivel medio.

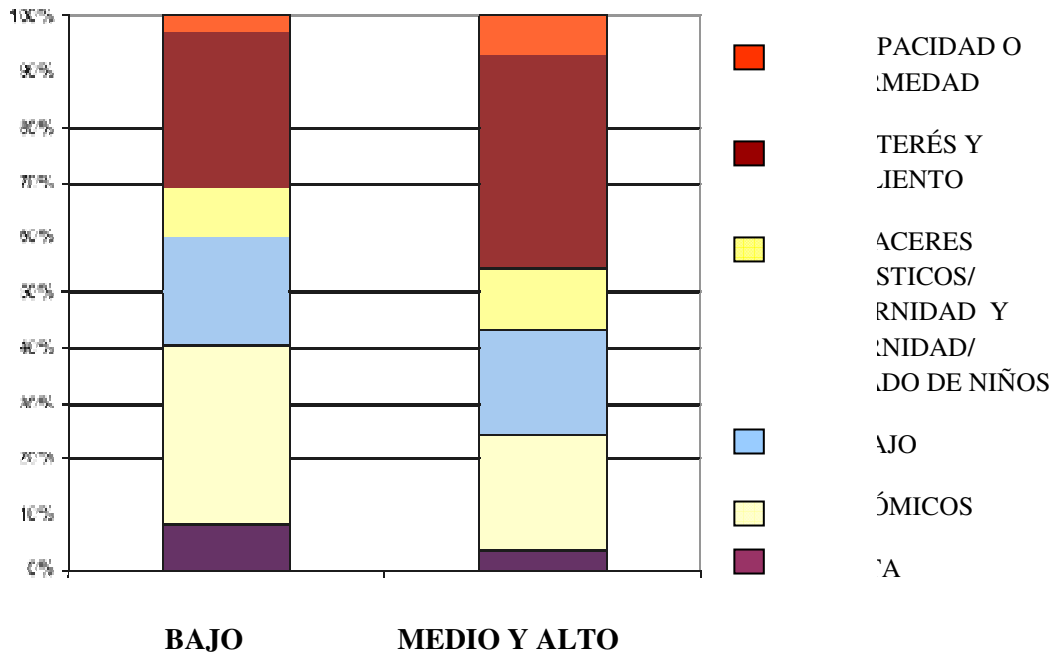
De forma más concreta, los siguientes gráficos que ofrece SITEAL (2009b) ponen de manifiesto las causas más significativas de la desescolarización de los alumnos en función de los distintos grupos de edad y del clima educativo del hogar en cinco países de la región (Costa Rica, Panamá, Nicaragua, Chile y Bolivia).

Gráfico 17: Motivos por los cuales los niños y adolescentes no asisten a la escuela, según grupos de edad (5 países), circa 2006.



Fuente: SITEAL (2009): *Dato Destacado: ¿Por qué los adolescentes dejan la Escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario.*

Gráfico 18: Motivos por los cuales los adolescentes no asisten a la escuela, según clima educativo del hogar (5 países), circa 2006.



Fuente: SITEAL (2009): *Dato Destacado: ¿Por qué los adolescentes dejan la Escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario.*

Como puede observarse en el Gráfico 17, la carencia de recursos económicos, seguido de la falta de instituciones escolares en el lugar de residencia de los niños de 7 y 8 años se postulan como las causas principales de la desescolarización. Motivos que decaen fuertemente a la hora de determinar el origen del abandono escolar a medida que aumenta la edad.

Las tareas domésticas, la maternidad y paternidad y el cuidado de los niños son causas de abandono con bajo impacto, en general, en todos los rangos de edad, creciendo hasta alcanzar a poco más del 10% de la población que abandona los estudios en el grupo de edad de 15 a 16 años.

Por otra parte, el interés y/o la necesidad de incorporarse al mercado de trabajo comienza a adquirir mayor importancia en las decisiones de abandono en la franja de edad que va de los 12 a los 14 años, situándose en poco más del 20% a los 15 y 16 años.

El motivo de discapacidad o enfermedad crónica aducido en la no asistencia es otra de las causas en los grupos de 7 a 12 años, afectando a entre un 10% y un 15% de los encuestados. Causa que a partir de esa edad irá disminuyendo.

En el tránsito de la primaria a la secundaria el desinterés y el desaliento cobran fuerza como una de las principales causas de la deserción escolar, de tal forma que para el grupo de edad de 15 y 16 años constituye la primera causa de abandono de las instituciones escolares. Sin duda, la desmotivación y el desaliento se postulan como unas de las causas más preocupantes puesto que inicialmente parece ser una decisión del que la emite. Sin embargo, sería de gran interés para este análisis la localización de aspectos estructurales que parten de la escuela media y su incapacidad para convertirse en una opción interesante y provechosa para el adolescente, así como de las familias y la sociedad en general, relacionado con el valor que verdaderamente éstos otorgan a la escuela media y su influencia en el desinterés de los adolescentes por el estudio (SITEAL, 2009b).

Por otro lado, el Gráfico 18 clasifica los motivos aducidos anteriormente en función del clima educativo del hogar. Y pone claramente de manifiesto, en primer lugar, que una vez disminuye relativamente la importancia de la variable económica en las causas del abandono, el desinterés por el estudio se convierte en la principal causa de no

asistencia a los centros educativos en los hogares con un capital educativo más elevado. Los motivos relacionados con la falta de servicios educativos, así como con la discapacidad y enfermedad crónica muestran variaciones contrarias en función del clima educativo, siendo más privativo para los niños y adolescentes con bajo capital cultural los problemas relacionados con la oferta educativa, y para su iguales opuestos los problemas por discapacidad o enfermedad crónica (SITEAL, 2009b).

Finalmente, SITEAL plantea las siguientes tablas que se incluyen en este análisis con la intención de destacar una vez más las desigualdades geográficas, así como el patrón social dominante existente en función del sexo.

Tabla 8: Niños y adolescentes que no asisten a la escuela por motivos relacionados con el trabajo y las tareas domésticas según sexo. (Costa Rica, Nicaragua, Chile, Panamá, y Bolivia), circa 2006.

Motivo de no asistencia	Varón	Mujer	Total
Trabajo	72,5	27,5	100
Quehaceres domésticos/ Maternidad y paternidad/ Cuidado de niños	5,6	94,4	100

Fuente: SITEAL (2009): *Dato Destacado: ¿Por qué los adolescentes dejan la Escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario.*

Tabla 9: Niños y adolescentes que no asisten a la escuela por motivos relacionados con la oferta de servicios educativos según área geográfica. (Costa Rica, Nicaragua, Chile, Panamá, y Bolivia), circa 2006.

Motivo de no asistencia	Urbana	Rural	Total
Oferta	9,2	90,8	100

Fuente: SITEAL (2009): *Dato Destacado: ¿Por qué los adolescentes dejan la Escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario.*

Puede observarse que los motivos que apuntan a la falta de oferta educativa para no asistir a la escuela es señalada por 9 de cada 10 niños o adolescentes que residen en áreas rurales. Por otro lado, cobra especial relevancia las motivaciones del abandono que declaran los estudiantes desescolarizados en función de su sexo, revelando además otros aspectos cualitativos relacionados con el desempeño de roles sociales. Mientras que la necesidad de trabajar en el mercado laboral como motivo de desescolarización es señalada por el 72,5% de los varones, los quehaceres domésticos y las tareas relacionadas con la maternidad y el cuidado de los niños son causas señaladas en nueve de cada diez casos por mujeres (SITEAL, 2009b).

2.3.2. El sistema educativo y la reproducción de las desigualdades de origen.

En el apartado introductorio de esta Tesis Doctoral, se ha valorado y puesto de manifiesto las grandes potencialidades que posee la educación en la lucha contra la pobreza, como mecanismo para garantizar otros derechos y alcanzar cada vez mayor bienestar, puesto que lograr mayores cotas de educación incide en la posibilidad de defender mejor los propios intereses, encontrar mejores empleos y mejor remunerados, etc. Sin embargo, es posible advertir cómo en la región la educación no consigue transformarse en un instrumento de igualación de oportunidades. ¿Por qué segmenta el sistema educativo? (como se ha dicho), ¿qué elementos están implicados?

En una primera aproximación, la CEPAL plantea que la educación no logra revertir las desigualdades, en parte porque el clima y los ingresos de los hogares se convierten en factores determinantes del logro y el aprendizaje. Además de una marcada segmentación y estratificación de la calidad y eficiencia de la oferta educativa (CEPAL, 2010b).

A este respecto “es evidente que la profunda desigualdad en la distribución de los recursos socioculturales que caracteriza a América Latina encuentra su correlato en la configuración efectiva de las trayectorias escolares de sus niños y jóvenes, lo que permite reconocer, una vez más, que la escuela no es capaz de revertir las desventajas sociales de origen” (SITEAL, 2010: 35).

Y, ¿cómo se transmiten a través de las generaciones las desigualdades educativas?

La CEPAL (2010b), a este respecto, plantea dos elementos claves que condicionan los logros educativos y los aprendizajes: la familia y la propia escuela.

La situación socioeconómica de la familia y el nivel educativo de los jefes del hogar, son la causa principal de los desiguales resultados de aprendizaje. A su vez, otro factor importante es la consideración que tienen las familias de la educación, que también se encuentra directamente relacionado con la calidad de la oferta educativa y la percepción de los padres de la meritocracia y la expansión de oportunidades sociales que genera el sistema educativo. A este respecto, lo que sucede en la región es que los hijos van superando los niveles educacionales adquiridos por los padres, pero como consecuencia de la expansión conjunta de los umbrales de logro. Sin embargo, continúa una gran estratificación educacional de padres e hijos que, junto a los factores socioeconómicos, dificulta a la escuela la posibilidad de revertir estas desigualdades y disociar los logros educativos de los alumnos de su origen.

Por su parte, la escuela añade una fuerte segmentación de la oferta en función de la calidad y eficiencia de la misma, de tal forma que a las condiciones socioeconómicas desfavorables, se añade una educación de menor calidad que la que reciben aquellos estudiantes con más recursos. La región está asistiendo a una homogeneización del alumnado en función de su origen que concentra en escuelas privadas - que pretenden distanciarse al alza en la transmisión del capital humano y lograr altas cotas de calidad educativa - a clases medias-altas alejadas de la masificada educación pública. Esta situación se ve alimentada por las desigualdades geográficas que separan, como vimos en el contexto socioeconómico, a unas clases de otras, y por las desigualdades económicas que diferencian el acceso de unos y otros a escuelas de pago. Por tanto, se está segmentando y privando a los estudiantes de toda la riqueza que genera la posibilidad de compartir experiencias con una composición social heterogénea, se crean diferencias en los recursos materiales y docentes que influyen en aprendizajes desiguales y se debilita la capacidad integradora de las escuelas, etc. (CEPAL, 2010b).

En relación con la segmentación educativa, a partir del estudio PISA, el SITEAL analiza la segregación que generan las escuelas y sus recursos a través de la información cualitativa facilitada por directores de escuela de seis países que participan en el estudio: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay. Lo revelado parece ser, a este respecto, bastante significativo. Lo primero que se observa son dos escenarios bien diferenciados: establecimientos educativos conformados por sectores socioeconómicos y socioeducativos elevados y otros donde la situación es la contraria. En los primeros no se registran carencias de ningún tipo. En los otros centros se alude a la falta de infraestructura adecuada (falta de materiales educativos para enseñar, para completar bibliotecas, ordenadores, conexión a Internet) y principalmente falta de personal de apoyo. Las apreciaciones de los directores relacionadas con la precariedad material, indican a éstas como decisivas en el bajo rendimiento de las instituciones.

Todo lo expresado por éstos, lleva a concluir que la igualdad de oportunidades y de logros eficaces podría derivarse más de del equipamiento de las instituciones educativas, principalmente de escuelas compuestas por alumnos con un capital educativo familiar menor, que de la mayor provisión de recursos docentes específicos. También confirma la desigualdad de recursos entre instituciones educativas, la cual se acrecienta a medida que se transita de las escuelas privadas independientes a las privadas de gestión oficial y a las escuelas públicas (SITEAL, 2008).

La educación es muy importante, pero no es la panacea a todos los problemas sociales. Como se verá en el estudio comparativo posterior, se requiere de intervenciones en otros ámbitos que afectan a otros derechos elementales de la infancia para que la educación pueda desarrollar todo su potencial y verdaderamente contribuya a eliminar las desigualdades.

A la vez que las familias latinoamericanas están viendo cómo los paupérrimos mecanismos de protección social e integración, la ruptura de los mecanismos de movilidad social ascendente, la crisis de cohesión social y la profundización de los procesos de exclusión debilitan los cimientos desde las que éstas pueden asumir un compromiso con la educación de sus hijos. Por lo que, para estar en condiciones de mantener este esfuerzo con la educación de los hijos que les permita permanecer al menos diez años en la escuela, se han de crear unas condiciones de bienestar e

integración social. La realidad en América Latina es que el capital económico mínimo para una adecuada trayectoria educativa, junto con la valoración positiva de la educación son, al mismo tiempo, exponencialmente inalcanzables para un sector mayoritario (SITEAL, 2007).

La CEPAL (2010b) explica que se convierten en obstáculos al bienestar mínimo de las familias y a la asistencia regular a la escuela y la consecución de logros educativos una serie de factores como la vivienda inadecuada, la carencia de infraestructura habitacional, los problemas de hacinamiento y el gran número de niños, los escasos recursos de capital humano, la fragilidad de los vínculos con el mercado laboral, así como la inestabilidad de los ingresos, entre otros.

Brown y Lauder (2007) plantean que el peligro de la desigualdad se centra en un factor clave: no sólo aumentando y mejorando la educación y formación se conseguirá riqueza, sino que se ha de atender a un problema de polarización, de desigualdad de ingresos y de oportunidades educativas, porque no existe necesariamente una correlación positiva entre alta capacitación y salario elevado. Es decir, las grandes diferencias salariales están más relacionadas con las diferencias de poder en el mercado laboral que con las capacidades, por lo que el potencial de la educación a este respecto es una verdad comprometida si no se atienden estos aspectos. Explican que “la idea de los modernizadores³⁹ de que las desigualdades disminuirán con una adecuada inversión en educación y formación no reconoce que la futura riqueza de las naciones depende de un desafío fundamental a las desigualdades de poder subyacentes a la distribución de los ingresos y las oportunidades educativas” (Brown y Lauder, 2007: 293).

Pero tampoco es menos cierto que el futuro desarrollo económico encuentra un potencial aliado en la mejora de la calidad de los recursos humanos, por tanto el papel de la educación es fundamental y clave para, desde una mayor igualdad educativa favorecer, cada vez más, el acceso a niveles de educación más elevados que favorezcan la posibilidad de defender los propios intereses, así como la posibilidad de obtener

³⁹ Los “modernizadores de izquierda” son los representantes de un nuevo proyecto, de centro-izquierda, surgido en respuesta a la ascensión de la Nueva Derecha. En la búsqueda de justicia social y eficacia económica, precisan de un cambio puesto que el capitalismo del siglo XX ha transformado una realidad que requiere de un cambio de estrategia. La cual, se centra en primera instancia en un compromiso de inversión en capital humano y en una estratégica inversión económica como forma de evolucionar hacia una economía “imán” con salarios elevados y trabajadores altamente cualificados.

empleos mejores que conduzcan a un nivel mínimo de bienestar aceptable que permita a las personas desarrollar un proyecto de vida digno.

2.3.3. Analfabetismo y desigualdad social.

En relación con estas ideas, reviste especial importancia analizar el grado de alfabetización en la región. ¿Cuál es la situación del analfabetismo en América Latina? ¿Afecta de la misma forma a hombres que a mujeres? ¿Entre aquellos que residen en áreas urbanas que rurales? ¿Hay una evolución generacional positiva a este respecto?

En primer lugar, es necesario poner de manifiesto que la alfabetización es un derecho fundamental, punto de partida para el pleno ejercicio de otros derechos. Los Estados tienen el inexcusable deber de acabar con el analfabetismo y lograr que sus pueblos tengan oportunidades de desarrollo y de conformar una auténtica ciudadanía estable y activa.

De acuerdo con las estadísticas mundiales de Educación de la UNESCO (2012), en el mundo hay 775,4 millones de personas analfabetas, de las cuáles un 4,6% viven en América Latina y el Caribe. Lo que equivale a que más de 36 millones de personas no poseen la capacidad de leer, escribir, comprender un texto simple y corto relacionado con su vida cotidiana, involucrar un continuo de competencias de lectura y escritura y competencias aritméticas básicas⁴⁰. Además un 55,8% de la población analfabeta de la región son mujeres.

Si atendemos a la población que está alfabetizada, en función de las mismas estadísticas, en América Latina y el Caribe hay un 91,4% de la población de 15 y más años que está alfabetizada. A este respecto, tanto la UNESCO como la OEI determinan que la erradicación del analfabetismo se establece cuando el porcentaje de población analfabeta se sitúa por debajo del 5%. En América Latina aún queda un amplio camino por recorrer, porque como se ha visto, detrás de ese 8,6% de población no alfabetizada se esconden nada más y nada menos que más de 36 millones de personas a las que se les está privando de un derecho humano fundamental.

⁴⁰ Así es planteado por la UNESCO el concepto *Literacy*. En <http://glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home>. (Consultado el 22 Enero de 2012).

La siguiente tabla refleja la tasa de analfabetismo en 2000 y 2008, así como para el último año desagregada por área geográfica, sexo y grupos de edad para quince países de la región.

Tabla 10: Tasa de analfabetismo, según área geográfica, sexo y grupos de edad. América Latina. (15 países), circa 2000 y circa 2008.

País	Total		Área geográfica		Circa 2008 Sexo		Grupos de Edad			
	Circa 2000	Circa 2008	Urbano	Rural	Varón	Mujer	15 a 24	25 a 34	35 a 50	50 y más
Argentina	1,5	1,2	1,2	0	1	1,4	0,6	0,7	0,8	2,4
E. P. de Bolivia	13,8	11	5,6	22,3	4,7	16,8	1,2	3,6	9,8	31,1
Brasil	12,4	10,2	7,6	24,3	10,4	9,9	2,2	5,3	8,9	21,7
Chile	4	3,9	2,9	10,9	3,7	4,1	2,6	5,9	9,6	23,9
Colombia	S/D	7,2	3	15,6	7,1	7,4	0	0	0	0
Ecuador	8,8	7,6	4	15,4	6,3	8,9	1,5	2,7	5,3	18,8
El Salvador	19,2	16	11,1	26,2	12,9	18,6	4	8,9	16,4	35,4
Guatemala	31,7	25,2	14	37,6	18,1	31,1	12,1	18,7	28,2	48,3
Honduras	18,7	17,3	8,6	25,8	17,6	17	7,5	11,5	18,2	37,2
México	9,8	7,4	4,9	16,8	6	8,6	1,7	3,9	6	17,5
Nicaragua	22,2	20,2	11,3	32,9	19,7	20,6	9,6	15,2	20,6	42
Paraguay	9,4	6,8	3,8	11,6	6	7,7	2,1	3,6	5,8	16
Perú	11,4	10,5	5,6	23,7	5,2	15,5	2,5	4,5	9,2	24,2
Rep. Dominicana	S/D	10,4	7,9	16,4	10,2	10,5	2,6	5,9	9,6	23,9
Uruguay	S/D	1,9	1,9	3	2,3	1,6	1,1	1,3	1,3	2,9

Fuente: SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*.

En primer lugar, puede observarse una leve reducción de la tasa de analfabetismo del año 2000 al 2008. La reducción más severa se produjo en Guatemala, (6,5 puntos porcentuales). Aún así, la tasa de analfabetismo es extremadamente preocupante, en Guatemala y el resto de países centroamericanos.

A este respecto, puede observarse cómo los países con mayores tasas de analfabetismo son Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador destacándose con porcentajes del 25,2%, 20,2%, 17,3% y 16% respectivamente. Lo que, expresado de otra forma, revela que un cuarto de la población de Guatemala es analfabeta, así como dos de cada diez personas de Nicaragua, Honduras y El Salvador. En el extremo contrario se sitúan Argentina, Chile e Uruguay dónde el analfabetismo, en función del estándar de la UNESCO y la OEI, puede considerarse erradicado. El resto de países de

la tabla se encuentra en una posición intermedia con una tasa de analfabetismo que oscila entre el 7% en Paraguay hasta un 11% en Bolivia.

Si se atiende a los datos desagregados por área geográfica y sexo, puede observarse que la influencia de la primera es claramente superior que la segunda para el conjunto de los países. Pero en ambos casos siempre se dan en detrimento de las personas que residen en zonas urbanas y de las mujeres, con la excepción de Brasil y Uruguay para la variable género, dónde la situación de las mujeres es levemente más favorable.

Las mayores brechas por área geográfica se dan en Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador. En el primero de los países, la situación es muy alarmante, porque la población analfabeta de las zonas rurales es cinco veces superior a la de las zonas urbanas. Y en los otros países la población rural analfabeta cuadruplica a la urbana.

Las brechas más significativas entre hombres y mujeres se dan en Bolivia y Perú, seguidos de Guatemala. Si se atiende en este punto a la información de SITEAL (2010b) que ofrece datos cruzados de las variables área geográfica y sexo, puede realizarse un análisis clarificador de cómo se combinan ambas⁴¹. En primer lugar, es relevante poner de manifiesto que las brechas entre hombres y mujeres respecto al analfabetismo son mayores en las áreas urbanas que en las rurales, a excepción de México y Ecuador. Respecto a los países con mayores desigualdades por sexo, es importante destacar que en Bolivia la proporción de hombres alfabetizados cuadruplica a la de las mujeres. En Perú la triplica y en Guatemala la duplica. Si atendemos a la combinación de ambas variables, puede observarse que en el caso de Bolivia esta proporción analizada es cinco veces más favorable a los hombres en los núcleos urbanos y casi tres veces en áreas rurales. En el caso de Perú las brechas entre hombre y mujeres también son mayores en el núcleo urbano, sin embargo la tasa de analfabetismo femenino de las zonas rurales cuadruplica a las de sus pares residentes en zonas urbanas. En Guatemala, el analfabetismo femenino de las áreas rurales triplica al de las áreas urbanas.

⁴¹Tabla 2. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por área geográfica y sexo.CCA.2008. En SITEAL (2010): Dato Destacado 18: *El analfabetismo en América Latina, una deuda social*.

En el otro extremo se sitúan, a este respecto, países como Colombia, Brasil, Honduras, Chile, Paraguay y México, donde no se dan diferencias por sexo, con valores inferiores al punto y medio.

Si volvemos a la primera gráfica y atendemos a los datos desagregados por grupos de edad, se hace patente que, a medida que la edad de los grupos aumenta, se concentran mayores tasas de analfabetismo. El SITEAL (2010a) explica que esta situación es reflejo del progresivo impacto de la expansión de los sistemas educativos, así como del esfuerzo de las políticas de integración y los programas de alfabetización. Entre las personas de 15 a 24 años se puede observar que en ningún caso la tasa de analfabetismo supera el 3%, a excepción de aquellos países donde las dificultades de escolarización y las desigualdades a este respecto son más grandes, como son Guatemala, Nicaragua, Honduras y el Salvador.

Por otro lado, las reducciones de las brechas entre generaciones más importantes se dan en el grupo de 35 a 49 años con respecto a su generación antecesora, donde prácticamente las tasas de analfabetismo se reducen a la mitad en la mayoría de los países.

Finalmente, a este respecto, es significativo destacar que en Argentina y en Chile, como consecuencia de la garantía más temprana del acceso a la educación que en otros países, presentan las tasas más bajas de analfabetismo, como se comentó con anterioridad y, además, ésta no supera el 3% en ninguno de los grupos de edad considerados.

2.3.4 La educación de la población indígena y afrodescendiente en Latinoamérica.

Pero este análisis estaría incompleto si no se introdujera aquí la situación del analfabetismo en función del grupo étnico, en particular, y la situación educativa de la población indígena y afrodescendiente, en general. Se incorpora aquí, por tanto, un elemento de análisis fundamental para conformar una visión más ajustada de la sociedad latinoamericana, así como de las desigualdades educativas.

Sin embargo, “a pesar de su existencia ancestral prehispánica, sólo en las últimas décadas -por no decir años-, han cobrado vigencia y presencia los grupos indígenas de Latinoamérica; por lo tanto, sus formas culturales de entender los hechos educativos y pedagógicos no han sido contempladas para el diseño de las políticas educativas de los países” (García y Martín, 2011: 278).

A continuación, el SITEAL (2011) nos brinda una información cuantitativa válida y actualizada, para conocer cuál es la situación de alfabetización de los colectivos indígenas y afrodescendientes en la región, en comparación con los mestizos y blancos, en la cual nos vamos a basar para desarrollar este epígrafe. Es una información sumamente valiosa para conocer la realidad educativa de indígenas y afrodescendientes y tratar de visibilizar más a estos grupos que, tras siglos de discriminación y represión, quedaron relegados, en muchas ocasiones, al olvido.

Tabla 11: Tasa de analfabetismo por grupos de edad, grupo étnico y país. América Latina. (10 países), circa 2009.

País	Tasa de analfabetismo						Reducción intergeneracional		
	15 a 24 años			50 años y más			(En dif. %)		
	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos
E. P. de Bolivia	0,4	s/d	0,6	35,1	s/d	14,9	-34,7	s/d	-14,3
Brasil	1,1	1,1	1,1	35,1	31,1	12,7	-34,0	-28,5	-11,6
Chile	0,8	s/d	0,6	16,4	s/d	7,0	-15,7	s/d	-6,4
Ecuador	1,6	1,2	1,2	60,5	20,2	16,2	-59,0	-18,6	-15,1
El Salvador	4,0	s/d	4,6	32,5	s/d	33,1	-28,5	s/d	-28,5
Guatemala	12,4	s/d	7,4	72,3	s/d	35,5	-59,9	s/d	-28,0
Nicaragua	13,1	9,5	9,5	41,2	15,4	42,3	-28,1	-10,8	-32,8
Paraguay	2,2	s/d	1,1	24,6	s/d	4,1	-22,3	s/d	-3,0
Perú	4,1	s/d	1,4	44,1	s/d	13,5	-40,1	s/d	-12,1
Uruguay	1,3	1,0	1,0	3,0	6,3	2,7	-1,7	-4,9	-1,7

Fuente: SITEAL (2011): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2011*.

Como puede apreciarse en la Tabla 11 el analfabetismo de la población indígena para el grupo de edad de 15 a 24 años es superior al de la población mestiza y blanca. Las excepciones a este respecto se dan en Bolivia, Brasil y El Salvador y Uruguay donde los grupos étnicos apenas presentan diferencias entre sí. La población afrodescendiente, en comparación con los mestizos y blancos, no muestra diferencias respecto a la tasa de analfabetismo.

En el análisis del analfabetismo de la población joven, puede diferenciarse un primer grupo que estaría conformado por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay con tasas inferiores al 2%. El segundo grupo, lo forman Paraguay, El Salvador y Perú, con tasas entre el 2% y el 4,1%. Finalmente, el grupo conformado por Nicaragua y Guatemala muestra grandes niveles de analfabetismo entre la población joven, del 13,1% y 12,4% respectivamente entre los grupos indígenas, y se sitúa entre un 7% y 9% para la población mestiza y blanca de ambos países, así como para la afrodescendiente nicaragüense.

Sin embargo, si se atiende a la reducción del analfabetismo en la región los resultados son esperanzadores, puesto que, en comparación con el grupo de edad de 50 y más años, las brechas se han reducido notablemente en todos los grupos y principalmente entre la población indígena. Además la Tabla 10 permite comprobar también que las brechas entre grupos étnicos han disminuido considerablemente en la generación de jóvenes. Las reducciones intergeneracionales más fuertes de la población indígena han tenido lugar en Guatemala, Ecuador y Perú, con porcentajes del - 59,9%, - 59% y -40,1% respectivamente. Lo que permite comprobar el gran esfuerzo de estos países para paliar esta situación deficitaria, pues las tasas de analfabetismo de la población de 50 años y más eran sumamente elevadas, sobre todo en Guatemala y Perú. En la población afrodescendiente, las reducciones intergeneracionales más significativas se concentran en Brasil y Ecuador, con una disminución del -28,5% en el primero y del - 18,6% en el segundo más marcada.

A continuación, también resulta necesario para nuestro propósito específico, conocer la situación educativa dentro del sistema de enseñanza formal de la población indígena y afrodescendiente. Y, para ello, vamos a analizar la situación de la educación primaria y secundaria.

Tabla 12: Tasa de asistencia específica al nivel primario de niñas y niños de 6 a 11 años, según grupo étnico y país y porcentaje de adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años que ingresó en el nivel primario y lo completó, según grupo étnico y país. América Latina. (11 países), circa 2009.

País	Tasa de asistencia específica al nivel primario			Porcentaje de conclusión del nivel primario entre quienes ingresaron al nivel		
	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos
E. P. de Bolivia	s/d	s/d	98,0	85,7	s/d	92,4
Brasil	87,8	97,8	98,2	88,3	92,5	96,2
Chile	98,7	s/d	99,1	98,2	s/d	99,1
Ecuador	97,9	96,7	98,0	94,6	92,1	95,6
El Salvador	93,8	s/d	91,9	88,5	s/d	82,3
Guatemala	80,3	s/d	80,4	66,3	s/d	77,5
Nicaragua	94,7	90,2	88,5	57,8	87,1	77,9
Panamá	95,8	s/d	98,9	83,1	s/d	96,9
Paraguay	95,7	s/d	98,0	86,9	s/d	96,7
Perú	95,9	s/d	97,6	88,7	s/d	94,3
Uruguay	99,2	99,2	98,8	96,3	95,2	97,7

Fuente: Elaboración propia a partir de SITEAL (2011): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2011*.

A este respecto, puede observarse dos grupos de países en función de los logros hacia el acceso universal a la enseñanza primaria, donde Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay poseen tasas de asistencia superiores al 95%. Mientras que entre el 80% y el 95% de asistencia se sitúan El Salvador, Nicaragua y Guatemala, con una tasa promedio levemente superior al 92% para los dos primeros países, y poco más de un 80% para Guatemala.

La asistencia a la educación primaria, en términos generales, no muestra grandes contrastes en función del grupo étnico de pertenencia, a excepción de Brasil, donde la proporción de niños y niñas afrodescendientes y mestizos y blancos asisten más a la escuela primaria que los de pueblos indígenas, con una diferencia de al menos diez

puntos en detrimento de los niños indígenas. Esta realidad, en mucha menor medida, tiene lugar en Panamá y Paraguay con diferencias de en torno a un 3% más de asistencia de niños mestizos y blancos a la escuela primaria que niños indígenas.

El caso contrario se da en Nicaragua, aunque con menor intensidad que en Brasil, dónde la población indígena de 6 a 11 años asiste más a clase que los afrodescendientes y mestizos y blancos, con porcentajes superiores entre 4 y 6 puntos porcentuales respectivamente. En el Salvador, de forma más reducida que en Nicaragua, los niños y niñas indígenas asisten a la escuela primaria en mayor medida que los mestizos y blancos.

Otro dato que destaca SITEAL, aunque no se recoge aquí en ninguna tabla, es que el rezago escolar es superior en los niños y niñas indígenas que en los mestizos y blancos, a excepción nuevamente de El Salvador dónde la población indígena tiene menos dificultades para progresar por el sistema educativo.

Si continuamos analizando la Tabla 12, comprobamos que los resultados en torno a la conclusión del nivel primario entre quienes ingresaron en el nivel son mucho más bajos que los de asistencia y que la dispersión de los resultados es relativamente mayor. Podemos distinguir así dos grupos de países cuyo nivel de graduación se sitúan al 90% y superior, como es el caso de El Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Y aquellos que se sitúan por debajo del 90% como es el caso de los países donde la asistencia también es menor, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En el caso del primero, la tasa de conclusión ronda el 85%, mientras que en los dos últimos la tasa es quince puntos porcentuales más baja.

Si se presta atención a la brecha interétnica, puede observarse que la población indígena de 15 a 19 años concluye en menor proporción la enseñanza primaria que sus pares mestizos y blancos en todos los países, a excepción de El Salvador. Si bien es cierto que en Chile, Uruguay y Ecuador estas brechas favorables a la población mestiza y blanca son más reducidas que en el resto de los países con porcentajes diferenciales en torno al 1%. De nuevo, en El Salvador se produce una situación contraria, puesto que los adolescentes indígenas concluyen más la educación primaria que los blancos o mestizos. La brecha interétnica más severa tiene lugar en Nicaragua en detrimento de

los grupos indígenas, ya que sus pares mestizos y blancos consiguen graduarse un 20% más.

Para la población afrodescendiente de cuyos países se dispone de datos, la conclusión educativa del nivel primario entre quienes ingresaron en el nivel es inferior a la de sus pares mestizos y blancos con diferencias que oscilan entre el 2,5% en Uruguay y el 3,7% en Brasil. A excepción Nicaragua, donde los adolescentes afrodescendientes culminan más, con una diferencia más relevante de 9,2% de diferencia.

Tabla 13: Porcentaje de jóvenes de 26 a 31 años que ingresó en el nivel secundario entre quienes finalizaron el nivel primario, y porcentaje, para ese mismo grupo de edad, que lo culminaron entre quienes ingresaron en ese nivel, según grupo étnico y país. América Latina. (11 países), circa 2009.

País	Porcentaje de ingreso en el nivel secundario entre quienes finalizaron el nivel primario			Porcentaje de conclusión entre quienes ingresaron al nivel		
	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos	Indígenas	Afrodescendientes	Mestizos y blancos
Bolivia	85,4	s/d	87,9	81,9	s/d	85,2
Brasil	96,2	91,6	95,0	72,9	58,8	73,6
Chile	94,7	s/d	98,6	67,3	s/d	81,2
Ecuador	52,0	79,3	74,7	67,9	49,5	77,0
El Salvador	91,5	s/d	84,7	57,4	s/d	49,7
Guatemala	55,9	s/d	75,6	46,5	s/d	53,6
Nicaragua	69,1	s/d	78,7	52,2	s/d	59,3
Panamá	57,0	s/d	85,1	44,4	s/d	70,3
Paraguay	52,0	s/d	86,8	55,7	s/d	75,4
Perú	78,7	s/d	91,3	67,6	s/d	84,3
Uruguay	83,8	67,6	82,6	40,4	34,6	51,2

Fuente: Elaboración propia con base en SITEAL (2011): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2011*.

En contraste con el nivel primario de educación, se observa que es en el secundario donde tiene lugar un proceso mayor de discriminación de la población indígena y afrodescendiente. El paso de la educación primaria a la secundaria para aquellos que concluyeron el nivel primario es elevado en la mayoría de países. Los países que mejor se posicionan a este respecto son principalmente Brasil y Chile con valores para el conjunto de los grupos étnicos que rondan el 95% en Brasil y lo superan en Chile. En el

extremo contrario están Nicaragua y Guatemala, dónde la asistencia al nivel secundario es inferior al 80%.

A excepción de Bolivia, Panamá y Uruguay, las mayores pérdidas de matrícula en este rubro se dan entre la población indígena, dónde en el caso de Perú y Paraguay es el más llamativo, con pérdidas del 42,6% en el caso del primer país y del 34,9% para el segundo.

Las brechas interétnicas son bastante pronunciadas para la mayoría de países analizados en detrimento de la población indígena. A este respecto Guatemala, Ecuador, Panamá y Paraguay son los países donde se observan mayores diferencias en el acceso al nivel secundario entre la población indígena y la blanca y mestiza, con diferencias del 22,4% 19,7%, 34,8% y 34,8% respectivamente. Lo que significa que para este grupo de países la posibilidad de asistir a la escuela secundaria se sitúa entre el 50% y el 60%. El caso contrario se presenta en Brasil, El Salvador y Uruguay, donde, si bien las brechas son mucho menores, se dan a favor de las minorías étnicas.

La población afrodescendiente, respecto del paso al nivel secundario de aquellos que finalizaron la educación primaria, muestra la mayor pérdida de matrícula en Uruguay, seguido de Ecuador, dónde un 27,6% y un 12,8% menos de los alumnos que superaron el nivel primario concurren al secundario. Además, si se atiende a la brecha interétnica puede observarse que el país dónde estos estudiantes tienen más dificultades para acceder al nivel secundario es en Uruguay que, como se vio anteriormente en el cuadro comparativo de los diferentes escenarios educativos, los problemas en el tránsito de la primaria a la secundaria son una característica general del sistema educativo, así como en la conclusión, como se verá a continuación.

Así, si se presta atención al grado de conclusión del ciclo secundario entre quienes ingresaron en ese nivel, puede observarse una situación dispersa y bajos porcentajes de conclusión que pueden dividirse en tres niveles. El primero, conformado por aquellos países donde más del 80% de sus jóvenes concluyen la secundaria: Bolivia, Chile y Perú. En torno al 70% de graduación se sitúan los jóvenes de Brasil, Panamá, Ecuador y Paraguay. Finalmente, la graduación secundaria en los jóvenes nicaragüenses, hondureños y uruguayos apenas alcanza porcentajes del 59,3%, 53,6% y 51,2%.

Si se observan las desigualdades entre grupos étnicos para este parámetro, puede afirmarse que son bastante pronunciadas en algunos países, entre los que destacan Panamá, Paraguay y Perú con diferencias favorables a los jóvenes mestizos y blancos, en el mismo orden del 25,9%, 19,7% y 16,4% con respecto a sus pares indígenas.

La situación de la población afrodescendiente es bastante deficitaria con respecto a la graduación secundaria de la población indígena. Aunque los jóvenes afrodescendientes acceden en mayor proporción al nivel secundario que éstos, la capacidad del sistema educativo para retenerlos es insuficiente. Las mayores desigualdades interétnicas en este sentido, para los países de los que se dispone de datos, se dan en Ecuador dónde tanto los jóvenes indígenas como los mestizos y blancos tienen un 18,4% y un 27,5% más de posibilidades graduarse del nivel medio que sus pares afrodescendientes.

Lo cierto es, como se ha podido comprobar y con los matices y excepciones realizadas, que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que son afrodescendientes o pertenecen a pueblos indígenas están en condiciones de inferioridad educativa si se los compara con sus pares de raza blanca o mestizos. Su relación educativa se torna más débil que para los otros. En definitiva, ha quedado corroborado que la desigualdad educativa en función del grupo étnico de pertenencia puede sumarse a las ya constatadas en función del nivel socioeconómico del hogar, el área geográfica de residencia, y las diferencias por género, que se tornan favorables levemente a las mujeres en la mayoría de casos, salvo las excepciones ya comentadas.

La preocupación por las desigualdades educativas que tienen lugar en la región, queda reflejada en la meta general segunda del proyecto metas educativas 2021⁴². Y entre las metas específicas que plantea destaca la tercera, que hace referencia a un elemento constitutivo de equidad para los pueblos originarios, así como de la necesaria calidad educativa para América Latina.

La meta general segunda aboga por “lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.” Y la meta específica tercera pretende “garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes

⁴² Consultar el anexo 2.

a minorías étnicas y pueblos originarios” (OEI, 2010: 23). Y a su vez, esta meta específica se subdivide en dos indicadores que den cuenta del “porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna” (indicador 5). Y el “porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas con estudiantes que hablan su mismo idioma originario” (indicador 6) (OEI, 2010a: 70).

El indicador 5 vagamente queda recogido en algún país como Honduras que explica que alrededor de 80.000 alumnos disponen de este tipo de materiales. La mayoría de países al responder el cuestionario realizado por el Instituto de Evaluación y seguimiento de las metas educativas (IESME) de forma general, aludiendo a políticas realizadas en este ámbito pero no ofrecen datos específicos. Aun así se estima que en Chile y Costa Rica menos del 5% disponen de libros y materiales en su lengua materna; entre el 5% y 20% en Argentina y Nicaragua; entre el 20% y el 50% en Paraguay y más del 70% de las minorías étnicas y pueblos originarios en Colombia (OEI, 2010a).

Esta situación dibuja un panorama deficitario que repercute en mayor desigualdad y discriminación para aquellos que no pueden formarse, ni expresarse (indicador 6) en la lengua que les es propia.

La meta específica tercera en su conjunto forma parte de la búsqueda de una educación intercultural bilingüe (EIB) de calidad, que garantice unos aprendizajes adecuados, relevantes y pertinentes. No debemos olvidar, a este respecto, que a los factores de discriminación social de los que han sido víctimas históricamente, se les añade dificultades para acceder equitativamente al sistema educativo como la mayor incidencia de la pobreza que suelen sufrir, la distancia de las escuelas ya que muchos de estos grupos residen en zonas rurales, la calidad de los centros educativos a los que tienen acceso, la pertinencia de los currícula (CEPAL, 2010b). Todo ello redundará en una reducción de sus oportunidades educativas así como de las garantías de permanencia y transición adecuadas dentro del sistema de educación formal.

Frente a estas circunstancias se plantea la EIB como una concepción y práctica político-pedagógica que está destinada “a la mejora de los aprendizajes mediante la aplicación de estrategias pedagógicas diferenciadas y la promoción de formas de

inclusión que respondan al imperativo de la equidad, a través de la construcción de una convivencia intercultural y de una gestión participativa de la comunidad educativa” (SITEAL, 2010a: 139-140).

El indicador 6, constituye una pieza clave de la (EIB) en la medida en que es fundamental ofrecer a niños, niñas y jóvenes una educación en su lengua materna, que le ayude a integrarse en el sistema educativo y que no constituya un elemento de segregación y discriminación. En la siguiente tabla se recoge el porcentaje de docentes de escuelas primarias que hablan lengua indígena, como garantía de que los estudiantes que hablan estas lenguas originariamente puedan acceder a escuelas donde esta necesidad - para acercarse más a la igualdad educativa y a una educación de calidad- constituyan una realidad.

Tabla 14: Porcentaje de docentes en escuelas primarias que hablan lengua indígena, según contexto sociodemográfico, grado y país (2006).

País	TERCER GRADO				SEXTO GRADO			
	Total	Urbana- alta y media	Urbana- Baja y marginal	Rural	Total	Urbana- Alta y media	Urbana- Baja y marginal	Rural
Guatemala	21,9	7,7	19,4	24,9	17,0	3,3	21,9	18,8
México	5,5	0,0	1,4	13,1	3,4	0,0	1,7	7,0
Panamá	3,9	2,3	3,8	4,6	0,8	0,0	3,4	0,0
Paraguay	60,8	26,5	37,3	80,8	52,5	31,9	41,1	65,2
Perú	9,6	0,0	7,1	14,8	12,0	3,5	8,1	18,5
Rep. Dominicana	6,2	0,5	7,8	7,6	8,5	0,0	10,1	11,0
Colombia	0,9	0,0	0,0	2,1	1,5	0,0	1,8	1,9
Costa Rica	3,8	4,2	3,7	3,8	4,1	12,1	4,1	2,1
Chile	1,3	0,0	2,0	1,6	0,9	1,2	1,1	0,0
Ecuador	2,7	3,5	3,5	1,7	2,8	3,5	1,1	3,8
Guatemala	21,9	7,7	19,4	24,9	17,0	3,3	21,9	18,8

Fuente: Elaboración propia con base en SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2010*.

Puede observarse como, de forma general, no es una práctica cotidiana el que los docentes hablen una lengua indígena compartida con sus alumnos, a excepción de Paraguay dónde más del 50% de los docentes hablan en lengua indígena tanto en tercer grado como en sexto grado de primaria. La brecha más amplia entre estudiantes y docentes indígenas tiene lugar en República Dominicana, Colombia y Ecuador. En cambio, en países como México, Perú, Costa Rica y Guatemala hay mayor proporción de docentes que alumnos que hablan lengua indígena, en tercer grado en el primer país y en sexto grado en los tres restantes⁴³. En Paraguay hay docentes en proporción similar a los estudiantes del país que hablan lengua indígena y además los docentes lo usan en clase, por ejemplo, en tercer grado. Esta cuestión última es muy importante, porque como afirma desde el SITEAL, aunque los maestros sean indígenas, no significa que necesariamente empleen esa lengua en las aulas (SITEAL, 2010a).

Esta información puede enriquecerse con la ofrecida por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) a través del cuestionario del IESME para evaluar la situación inicial del indicador sexto. Tan sólo tres países han aportado el número de maestros, por lo que para el resto de países - para conformar una visión global de este aspecto clave de la calidad y equidad educativa para los pueblos originarios y minoría étnicas - se considerará en este trabajo la información ofrecida por el SITEAL.

Estos tres países son Argentina, Bolivia y Brasil. El primero hace constar en el cuestionario que en el 40% de las escuelas donde más del 50% de los estudiantes hablan lengua indígena, hay profesores que poseen lengua y cultura indígena. En Bolivia, un 22,9% de los profesores hablan *aymara*; el *quechua* el 35,9% y el *guaraní* el 0,8% con datos de 2006. En Brasil los docentes que emplean en las aulas de primaria el portugués y la lengua indígena es del 0,25% (OEI, 2010a).

Es fundamental para la región enfrentar estos desafíos, si se quiere integrar a la población indígena, que en muchos casos no habla el idioma español. Y sin diálogo, no hay entendimiento y sin entendimiento el proceso educativo está abocado al fracaso. Por ello, es una condición básica que los maestros, al menos durante la primaria, o incluso durante el primer ciclo de la misma, hablen la lengua materna de sus estudiantes.

⁴³ Puede consultarse el porcentaje de alumnos de primaria que hablan lengua indígena en "SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas 2010*. P. 140.

Además, han de ser conocedores de la cultura propia de éstas minorías y pueblos originarios para favorecer la integración de elementos significativos de ésta en el currículum y en el aprendizaje de sus alumnos, tratando así de acercarlos más a la escuela y de que ésta se convierta en un punto de unión e intercambio enriquecedor entre culturas.

2.4. El progreso de la región hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) segundo y tercero y los objetivos del Programa de Educación Para Todos (EPT).

Para concluir el capítulo segundo, destinado a conocer la situación de la educación latinoamericana, se va a analizar y comentar en qué posición se encuentra la región en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la educación, así como los seis objetivos del Programa de Educación Para Todos (EPT).

En un esfuerzo de cooperación internacional se estableció en septiembre del año 2000 por 189 jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, ocho objetivos mundiales cuya consecución supondría un increíble progreso y desarrollo para toda la humanidad, pues implica erradicar las grandes lacras que la han perseguido: la pobreza, el hambre, el analfabetismo etc. Se trata de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y entre los ocho objetivos que se promueven, el número dos y tres son los que se encuentran íntimamente vinculados con la educación. El ODM 2 aboga por “lograr la enseñanza primaria universal”. En concreto, “asegurar, que para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” (Naciones Unidas, 2011a:16). El ODM 3 pretende “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”. Y específicamente: “Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente hacia el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza hacia el año 2015” (Naciones Unidas, 2011a: 20).

También, a raíz de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que tuvo lugar en 1990 en Jomtien, por la UNESCO, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el Banco Mundial se inicia un compromiso mundial para proporcionar educación básica de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos. Sería en el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar, cuando para lograr esta meta, una amplia coalición de

gobiernos nacionales, la sociedad civil y los grupos y organismos de desarrollo se comprometieron a alcanzar seis objetivos específicos de educación para conseguir la EPT, los cuales son expresados originariamente de la siguiente forma (UNESCO, 2000: 8):

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Como la mayoría de los aspectos educativos que subyacen al análisis de los objetivos aquí expresados han sido desarrollados en el estudio general de la educación latinoamericana que se ha realizado previamente, básicamente con la intencionalidad de no repetir contenidos, se pretende hacer ahora una valoración general a modo de síntesis del nivel de logros de los objetivos propuestos. También, con esta misma intencionalidad, se va a realizar un análisis global del ODM 2 y el Objetivo del programa de EPT 2, cuyos propósitos convergen, al igual que ocurre con el ODM 3 cuya meta es básicamente coincidente con el Objetivo quinto de EPT. Si bien es cierto que los indicadores en los cuales se descomponen los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los del programa de Educación Para Todos, objeto de este análisis, en

ocasiones tienen una cobertura diferencial, ello no supone un impedimento para realizar un análisis conjunto, estableciendo, cuando las circunstancias así lo precisen, las salvedades y diferencias oportunas.

EL objetivo compartido de lograr la Enseñanza Primaria Universal del programa de EPT y de ODM plantean la necesidad lograr que todos los niños accedan y culminen la educación primaria. En este sentido, el análisis de la Tabla 3 referente a la situación de la educación primaria en la región, hace prever que no será posible culminar este objetivo en 2015. Y aunque la tasa neta ajustada de escolarización de América Latina se situó en un 95% para el año 2008 (UNESCO: 2011a), lo cierto es que la progresión y culminación del ciclo primario dista de ser una realidad satisfactoria, aun cuando algunos países lo logren. Los ritmos de avance en la región, en estos términos, se muestran claramente desiguales, principalmente en la supervivencia y conclusión escolar (CEPAL, 2010c).

A su vez, el número de niños que están fuera del sistema educativo formal, como se vio, sigue siendo muy elevado. Y un análisis de tendencias hace prever que en 2015 todavía habrá muchos niños sin escolarizar. También, la escolarización tardía y el abandono temprano, como se señaló en su momento, son problemáticas muy presentes en la región que condicionan el logro de la enseñanza primaria universal. De hecho, en 2008 apenas un 67% de los niños de la región que iniciaron la enseñanza primaria lo hicieron a la edad correspondiente (UNESCO: 2011a).

Una vez se insertan en el sistema educativo, conseguir que los alumnos permanezcan y culminen el nivel primario se convierte en otro gran desafío. Según los datos estimados por CEPAL (2010c), de la proporción de alumnos que ingresaron en el nivel primario, un 82,6% de los niños alcanzaron el último curso de la educación primaria alrededor de 2007. Sin embargo, el análisis por países muestra grandes contrastes en las tasas de supervivencia escolar que oscilan entre el 48,4% en Nicaragua hasta el 96,3% en Cuba.

No obstante, la CEPAL estima un indicador más ajustado para la evaluación del ODM segundo que muestre el nivel de culminación o terminación del ciclo, ya que alcanzar el último grado de primaria tampoco implica necesariamente la conclusión del

mismo. La tabla de progreso de los ODM elaborada por Naciones Unidas (2011b), pone de manifiesto que, aunque existe una alta matriculación en el nivel primario, el objetivo de lograr la enseñanza primaria universal presenta un progreso insuficiente para lograrlo en 2015 si persisten las tendencias actuales. En el cuadro que se presenta a continuación, elaborado a partir de los datos que ofrece CEPAL (2010c), se muestra un análisis de la región, por países respecto a la conclusión del nivel primario como un indicador más preciso que permite evaluar el progreso de esta meta específica del ODM segundo.

Cuadro 2: América Latina. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo Segundo. Meta 2.A: Conclusión de la enseñanza primaria (18 países), 2011.

País	Objetivo 2. Meta 2.A
	Conclusión de enseñanza primaria
América Latina ^a	alta
Países con desarrollo humano medio-bajo y bajo	
Nicaragua	baja
Guatemala	baja
Honduras	baja
E. P. de Bolivia	muy alta
Países con desarrollo humano medio	
El Salvador	baja
Paraguay	muy alta
República Dominicana	moderada
Ecuador	muy alta
País	Objetivo 2. Meta 2.A
Países con desarrollo humano medio alto	Conclusión de enseñanza primaria
Perú	alta
Colombia	alta
Brasil	alta
Panamá	alta
R. B. de Venezuela	alta
Países con desarrollo humano alto	
Costa Rica	alta
México	muy alta
Uruguay	muy alta
Argentina	muy alta
Chile	muy alta

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2010): *Informe sobre el progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.*

NOTAS:

^a Promedio ponderado

■ El país ya logró la meta o está muy cerca de lograrla.

■ El país se encuentra en trayectoria y, de prevalecer la tendencia observada, alcanzaría la meta.

■ El país no se encuentra en trayectoria y, de prevalecer la tendencia observada, no alcanzaría la meta.

Antes de analizar la información del Cuadro 2, es necesario tener en consideración que la información que proporciona no puede extrapolarse mecánicamente ya que indica la consecución de la meta 2.A en un país en función del ritmo de crecimiento, estancamiento o decrecimiento observado en 2011. De modo que aquellos países que se encuentran en situación de lograr la conclusión universal del nivel primario, si cambia la tendencia observada decreciendo el ritmo actual de progreso, podrían no alcanzarla en 2015, o aquellos que ya la hubieren alcanzado si sufren retrocesos podrían finalmente no lograrla para el plazo establecido (CEPAL, 2010c).

Como puede apreciarse en la tabla, la conclusión del nivel primario, aunque en promedio es elevada dista de encontrarse en la trayectoria óptima que le permitiría cumplir con este indicador para el año 2015. La mayoría de países de Latinoamérica posee un nivel de conclusión alto o muy alto. Esta realidad pone en el camino adecuado hacia la consecución de la meta a México, Panamá, Bolivia, Paraguay y Brasil. Países que de continuar con la tendencia observada alcanzarían la meta en el período acordado. Otros como Perú, Colombia, Panamá, Costa Rica y Venezuela, aun cuando el nivel de conclusión del nivel primario de los estudiantes es alto, no se encuentran en la trayectoria óptima para la consecución de la enseñanza primaria universal. Uruguay, Argentina y Chile son los países que se encuentran en una mejor situación, pues ya lograron este indicador o están muy cerca de hacerlo. Finalmente, países como Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador son los que más se alejan del cumplimiento de esta meta, con bajos niveles de conclusión de la educación primaria. República Dominicana tiene un nivel de conclusión moderado que, de continuar la tendencia observada, también lo aleja de lograrlo.

Y, a su vez, puede observarse que, a medida que los países poseen un nivel de desarrollo humano más elevado, se ha avanzado en mayor medida en la consecución de la meta o incluso ya se ha logrado. Como argumenta la CEPAL (2010c), esta tendencia se observa, en general, para el cumplimiento de los restantes objetivos partiendo, además, de niveles bastante elevados de acceso y satisfacción de las necesidades implicadas en las distintas metas. Lo que pone una nota positiva en la posibilidad de ir avanzando en los objetivos a medida que se incorpora a los “núcleos duros” o excluidos de la población.

SITEAL (2010a) muestra para el conjunto de la región latinoamericana que el ritmo de crecimiento de las tasas específicas de escolarización entre la década de los noventa y de dos mil fue negativo, sufriendo una desaceleración del -65%. Por su parte el informe mundial de progreso hacia la consecución de los ODM (2011), muestra que entre 1999 y 2009 la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria apenas ha aumentado un 2%. ¿Qué es lo que está sucediendo entonces?

Íntimamente vinculado con el argumento que daba CEPAL, la incorporación de los “núcleos duros” se encuentra en la base los problemas de la expansión educativa en Latinoamérica. Así, conforme se avanza en la universalización del acceso a los sistemas educativos, las acciones requeridas se vuelve más complejas y la capacidad del Estado para incidir en ellas es menor, sobre todo cuando la falta de oferta educativa deja de ser la causa de la desescolarización y aparecen otros factores relacionados con la calidad de dicha oferta o con aspectos culturales tales como la valoración que se tiene de la educación. La expansión de las tasas de escolarización se ha detenido relativamente. Sin embargo, este hecho no puede considerarse consecuencia de la cercanía a la consecución de universalizar el acceso a la educación pues todavía son muchos los niños, niñas y adolescentes que no pueden asistir a la escuela (SITEAL, 2010a).

La CEPAL, en este sentido, plantea que los magros avances registrados a partir de los años noventa en los niveles de acceso a la educación primaria muestran notorias dificultades en la universalización de la misma debidas a que, una vez el acceso al nivel primario está generalizado, fomentar la incorporación de los grupos sociales más desfavorecidos implica grandes inversiones focalizadas no sólo en el aumento de la oferta educativa, sino en el aseguramiento de otros aspectos no educativos que fomenten el acceso real y efectivo a la educación. Y ello, con frecuencia exige de políticas de carácter multisectorial (CEPAL, 2010b; CEPAL, 2010c).

En este mismo sentido se manifiesta UNESCO, que pone de manifiesto cómo, a medida que los países avanzan hacia la consecución de la enseñanza primaria universal (EPU), los gobiernos de los países han de afrontar en este paso final el problema de llevar la educación a las poblaciones marginadas. Lo que requiere aplicar una política firme centrada en los olvidados de la educación (UNESCO, 2011b).

SITEAL (2010a) señala la existencia de dos aspectos estructurales que obstaculizan seriamente el proceso de expansión educativa: la desigual distribución de la riqueza y la debilidad de algunos Estados de Latinoamérica para erigirse en promotores y garantes de la educación. Por ello, incidir en la redistribución de la riqueza, someter a debate el modelo de desarrollo actual y fortalecer la capacidad institucional de los Estados para orientar los procesos sociales, económicos y educativos, son tareas fundamentales que deben ser abordadas con urgencia para progresar en el logro del acceso universal al conocimiento.

Para el conjunto de la región, si atendemos a las tasas de escolarización por grupos de edad, puede advertirse que el grupo de población que más cercano se encuentra al acceso universal del conocimiento es entre los niños que están en edad de asistir a la escuela primaria, con tasas cercanas al 98%. Sin embargo, en el grupo de edad de 15 a 17 años, queda un amplio camino por recorrer, pues cerca del 20% de los jóvenes de esta edad están desescolarizados. En el grupo de países conformado por Guatemala, Honduras y Nicaragua, la situación de estos jóvenes es especialmente preocupante, puesto que aproximadamente la mitad de ellos están fuera de la escuela (SITEAL, 2010a). Además, más del 9% de los adolescentes y jóvenes de América Latina no terminaron el nivel primario (SITEAL, 2008). Esta realidad nos permite enlazar con el tercer indicador que plantea el ODM 2 en la consecución de la enseñanza primaria universal: la tasa de alfabetización de la población de 15 a 24 años. Este aspecto fue tratado con anterioridad, cuando se abordó la situación del analfabetismo en la región. Tan sólo destacar que, según las estadísticas mundiales de educación de la UNESCO del año 2011, el porcentaje de analfabetismo de la población juvenil era de apenas un 3%, lo que representa un dato muy positivo puesto que el analfabetismo se encontraría erradicado para ese grupo de edad, ya que la UNESCO y la OEI, como se mencionó con anterioridad, establece que la erradicación del analfabetismo se establece cuando el porcentaje de población analfabeta se sitúa por debajo del 5%. Sin embargo, el análisis por países de la Tabla 9 revela porcentajes muy elevados de analfabetismo entre la población de 15 a 24 años de edad en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, por lo que la consecución de la enseñanza primaria universal continúa viéndose, también para este indicador, seriamente comprometida.

Aun con todo, la situación regional con respecto a la educación primaria es buena, lo que debe hacer que se amplíe el foco de atención a la educación secundaria (CEPAL: 2010c).

Esta realidad hace referencia a los fenómenos de devaluación educativa en la región. De esta forma, a lo largo de cada período histórico, los umbrales educativos mínimos han sido distintos. A mediados del siglo pasado, el umbral educativo pasó de la separación entre analfabetos y no alfabetos a la conclusión o no, de la educación primaria y después a la conclusión de la secundaria inferior. Sin embargo, ahora los umbrales mínimos de bienestar, como se ha mencionado, se sitúan en la conclusión de la secundaria completa. Estos fenómenos de devaluación educativa no constituyen una novedad en la región. Sin embargo, los rápidos cambios con que se producen sí constituyen grandes desafíos para la región (CEPAL, 2010, b).

En este sentido, tanto los gobiernos como la sociedad civil latinoamericana, entienden que en la construcción de la agenda educativa regional, se debe ir más allá de la retórica oficial, para profundizar en los compromisos con la educación. Por tanto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son sólo el punto de partida, que deben ser complementados con objetivos más ambiciosos (Lázaro, 2010).

Es por ello que, basándose en la situación regional de América Latina y El Caribe, se han realizado propuestas conjuntas de la UNESCO-OREALC y la CEPAL para la ampliación del ODM segundo y la consecución de una meta específica que tenga por objetivo lograr universalizar el acceso a la educación secundaria y lograr que al menos un 75% de los jóvenes concluya la educación secundaria superior (CEPAL, 2010c).

Como se ha podido comprobar en este trabajo, la situación educativa en el nivel secundario en el acceso, pero sobre todo en la conclusión del mismo, es tremendamente desigual y en general las tasas de asistencia y conclusión son bajas con respecto al nivel primario.⁴⁴ Por lo que, si el logro de una educación básica para todos, dista de ser una realidad en la Región, en este objetivo específico, el camino por recorrer aún es mucho mayor.

⁴⁴ Véase Tabla 4: América Latina (18 países): tasas netas y brutas de asistencia escolar al ciclo de educación secundaria y conclusión del ciclo entre jóvenes de 20 a 24 años de edad, según quintiles de ingreso per cápita seleccionados, área geográfica de residencia y sexo, alrededor de 2008.

Por otro lado, tanto el ODM 3 como el objetivo quinto del programa de EPT, planteaban la necesidad de eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y lograr la igualdad en todos los niveles para el año 2015. Sin embargo, como se reconoce en el propio informe de seguimiento de Educación Para Todos: “La fijación del Objetivo 5 se concibió mal. La meta inicial – suprimir en 2005 la disparidad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria– era demasiado ambiciosa y por eso distó mucho de alcanzarse. Lograr la igualdad entre los sexos en el acceso a la educación y el aprovechamiento escolar en 2015 es un objetivo más razonable” (UNESCO, 2011b: 83).

Partiendo de esta circunstancia, puede afirmarse para el conjunto de la región que la paridad en el nivel primario se ha logrado en la mayoría de los países. El índice de paridad entre los sexos⁴⁵ (IPS) se ha mostrado invariable desde 1999 con un valor de 0,97 respecto a la tasa bruta de escolarización en primaria (UNESCO, 2010). Además, para el año 2007 en ninguno de los países de los que se disponen de datos se registraron tasas de supervivencia al último curso del nivel primario superior en los niños que en las niñas (UNESCO, 2011b).

Sin embargo, a medida que aumentan los niveles educativos, las perspectivas de alcanzar la paridad entre los sexos son menores, ya que, tanto en enseñanza secundaria como terciaria, la tasa bruta de matrícula se muestra favorable a las adolescentes y jóvenes en detrimento de los varones. En secundaria, el IPS es de 1,08 y en educación terciaria, la tasa aumenta hasta un 1,26 por lo que se alejan de la meta (Naciones Unidas, 2011).

Pero además, el Objetivo de Desarrollo del Milenio, no se centra exclusivamente en lograr la equidad en el ámbito educativo, también hace referencia a la promoción de la igualdad de género en otros ámbitos de la vida y en general la consecución del *empowerment* de la mujer. Por ello, añade dos dimensiones más a la relación entre niños y niñas en los distintos niveles de enseñanza formal (indicador 3.1). La primera,

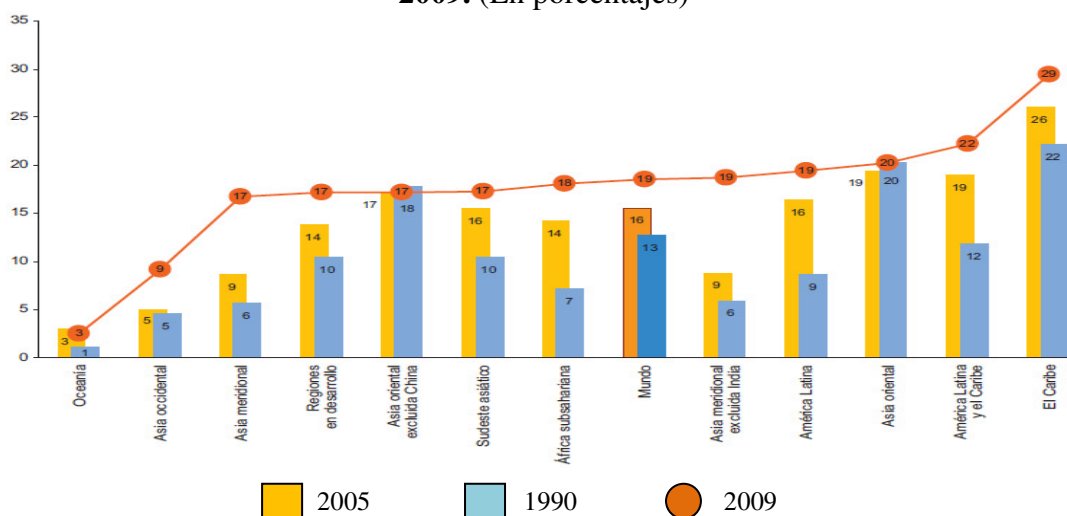
⁴⁵El Índice de paridad entre los sexos (IPS), es la relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el valor correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado (o relación inversa en algunos casos). Si el valor del IPS es igual a 1, existe paridad entre los sexos. En concreto, cuando el IPS arroja valores entre 0,97 y 1,03 se considera que existe paridad entre niños y niñas. Y si es superior o inferior a 1 se da una disparidad en favor de uno u otro sexo.

relacionada con el mercado laboral: proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (indicador 3.2). La segunda, con la esfera de lo público, la política: proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (indicador 3.3).

Respecto al indicador 3.2, el avance realizado en América Latina en diecisiete años no es significativo, ya que desde 1990 a 2007 la proporción de mujeres asalariadas en el sector no agrícola, apenas aumentó un 4%, pasando de un 38% a un 42% en la actualidad. En el Caribe, la situación es levemente mejor con un porcentaje de mujeres asalariadas en el sector no agrícola del 46% en el año 2007. Sin embargo, el progreso realizado desde 1990, tampoco es significativo con un 3% de crecimiento en este sentido. Por lo que se reflejan las múltiples trabas a las que las mujeres tienen que hacer frente para acceder al empleo remunerado. La relación entre el mercado laboral y la mujer, así como algunos de los motivos que dificultan la incorporación al mercado laboral de las mujeres (dentro del sector formal), fueron abordados en el bloque inicial relativo al contexto socioeconómico de América Latina (CEPAL, 2010c).

El indicador 3.3 pretende evaluar, en cierto grado, la situación de la mujer en la toma de decisiones en el ámbito público. La comparación del indicador actual con respecto a años anteriores arroja datos positivos al respecto.

Gráfico 19: Mundo y regiones: escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. (Indicador 3.3 de los objetivos de Desarrollo del Milenio), 1990, 2005 y 2009. (En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2010): *Informe sobre el progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.*

Puede observarse que en la actualidad América Latina y El Caribe es la región en desarrollo que mejor posicionada se encuentra en este indicador. De este modo, entre 1990 y 2009, en América Latina y El Caribe el porcentaje de mujeres que formaba parte de las cámaras bajas de los parlamentos aumentó un 10%, pasando del 12% de representación al 22% en el año 2009. Situándose un 3% por encima del promedio mundial.

Sin embargo, si analizamos por separado las subregiones latinoamericana y caribeña se observan grandes diferencias. En 1990, del 12% total de representación parlamentaria femenina para la región, América Latina apenas alcanzaba un 9% de representación frente al 22% del Caribe. Del año 1990 a 2005, la mayor evolución respecto a este indicador del ODM tercero tuvo lugar en América Latina con un aumento porcentual del 7% frente al crecimiento del 4% del Caribe. Ahora bien, en el Caribe la participación femenina en las cámaras bajas de los parlamentos era del 26% y en América Latina siete puntos porcentuales más baja. Del año 2005 al año 2009, ambas subregiones mostraron un aumento del 3% en este indicador, lo que supone que en 2009 la representación política femenina en las cámaras bajas de los parlamentos era del 22% en América Latina y del 29% en el Caribe (CEPAL, 2010: 183).

Aunque este indicador concreto mide la representación femenina en las cámaras bajas de los parlamentos, lo cierto es que la presencia femenina ha aumentado en todas las esferas del ámbito político: gobierno local, cámaras de senadores, gabinetes y primeras magistraturas en algunos países. Ahora bien, la tendencia que refleja la mayoría de países de la región es la creciente participación de la mujer en el poder ejecutivo conforme desciende la jerarquía de los cargos. A su vez, la progresión de la región respecto del indicador 3.3 es significativa y sostenida en el tiempo aunque lo cierto es que la variabilidad aumenta cuando el análisis se realiza por países. De tal modo que podemos encontrar países como Belice donde la representación de las mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos no existe a países como Cuba que se sitúa entre los primeros del mundo en cuanto a equidad entre sexos en los parlamentos, con un 43% de representación femenina. A su vez, en la región sólo 4 países alcanzan o superan el 30% de representación femenina, la mencionada Cuba, Argentina, Costa Rica y Guyana.

Sin embargo, aunque los progresos hayan sido positivos y significativos para el conjunto de la región, lo cierto es que la mayoría de países dista de lograr la paridad en los parlamentos políticos e incluso algunos se han estancado o han retrocedido con respecto a la consecución de la igualdad parlamentaria. Por lo que, si se mantiene la tendencia actual, la región no conseguirá este objetivo en 2015. Sólo Argentina y Costa Rica se encontrarían en situación de lograrlo en 2015 si mantienen el ritmo actual de compromiso con dicha labor.

Una vez vistos estos objetivos, se hace necesario completarlos con los restantes objetivos del programa de Educación Para Todos. Si bien es cierto que algunos de los aspectos que abordan ya han sido reflejados en este trabajo, se hace necesario ofrecer una visión de conjunto de la región respecto de los restantes objetivos de EPT, así como de su grado de cumplimiento. El primer objetivo del programa se centra en la atención y educación de la primera infancia (AEPI). En concreto, se pretende extender y mejorar la atención y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos. A este respecto, la situación de la mortalidad infantil en la región, la malnutrición y el nivel de escolarización en la enseñanza preprimaria son indicadores básicos que desde el programa de Educación Para Todos se contemplan en el seguimiento de dicho objetivo.

Como estos aspectos ya han sido abordados previamente hacen innecesaria una explicación en este apartado. Tan sólo mencionar que los progresos a nivel regional respecto a la mortalidad infantil son muy positivos, lo que indica que se está trabajando por el camino adecuado. Aun así los problemas de malnutrición continúan siendo un gran obstáculo para lograr la Educación Para Todos. Si no se atienden las necesidades básicas de los niños difícilmente asistirán a la escuela, o si asisten lo harán en unas condiciones nada óptimas para el aprendizaje. Es por ello que en numerosas escuelas se están desarrollando programas alimenticios que repercutan en el bienestar de los niños, puesto que en numerosas ocasiones suponen un complemento indispensable en la alimentación de muchos de ellos y a su vez contribuyen al aumento de la matrícula escolar.

El fomento de los programas de AEPI es una de las inversiones más rentables que pueden realizar los gobiernos de la región, ya que constituyen un importante factor de protección de los menores contra la malnutrición y las enfermedades y además, repercuten en el desarrollo socio-cognitivo de los menores, en la mejora de la salud de hijos y madres, así como el aumento de la inversión económica en la alimentación de la familia (UNESCO, 2010).

Por otro lado, el objetivo tercero y cuarto del programa de Educación Para Todos, han sido abordados en numerosos aspectos en el desarrollo anterior, por ello sólo se hará referencia a la situación concreta de la región en torno al cumplimiento del objetivo concreto. El tercer objetivo, pretende velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje para la vida diaria. El cuarto, plantea aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

Respecto al primero de ellos, lo cierto es que, como ya se vio, el acceso y sobre todo la conclusión del nivel secundario presentan bajos niveles para la región y además muy irregulares y con grandes variaciones entre los distintos países, en las cuáles influyen notablemente la pobreza, el lugar de residencia o el sexo. Por lo que, además de no lograrse que todos los jóvenes accedan a este nivel, éste y la conclusión de la etapa están fuertemente condicionados por las desigualdades de origen ante unos sistemas educativos que parecen mostrarse incapaces de revertirlas.

Además, como afirma UNESCO (2011a), los programas de “segunda oportunidad” que se constituyen, como su nombre indica, en una segunda oportunidad de aprendizaje para muchos jóvenes que por las circunstancias que fueran no pudieron aprovechar sus primeras oportunidades educativas, son escasos en toda la región. No obstante, si atendemos a la tasa de analfabetismo de la población juvenil, como pudimos comprobar no supera el 3% en la mayoría de países, por lo que puede considerarse erradicada. Sin embargo en otros países como Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador donde los problemas de escolarización son más graves, las distancias para lograr el objetivo son mucho mayores.

En relación al acceso a la Educación Superior, es importante destacar que se ha ampliado rápidamente durante los últimos años, con uno de los porcentajes de crecimiento de la Tasa Bruta de Escolarización (TBE) más altos, pasando del 21% en 1999 al 38% en 2008 (UNESCO, 2011a). Aun así, la universidad continua siendo una opción minoritaria y elitista en la mayoría de los países de la región.

En lo que concierne al objetivo cuarto de EPT todavía queda mucho camino por recorrer. Es por ello que en algunos países no lo lograrán. Y entre otros, se destaca el caso de Ecuador y Nicaragua, donde dista mucho de lograrse. Sin embargo, en el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, las políticas de alfabetización aplicadas están mostrándose eficaces ya que van por el buen camino para lograr reducir a la mitad el analfabetismo adulto. Además, los programas de alfabetización en América Latina y el Caribe se han beneficiado de una renovada dinámica política, que queda reflejada, por ejemplo, en el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (PIA), creado en 2007 específicamente para lograr la alfabetización de todos los adultos de la región, o el programa “Yo si puedo” iniciado por el gobierno de Cuba y aplicado en doce países de la región (UNESCO, 2011a).

El último objetivo del programa que nos quedaría por analizar es el sexto referente a la calidad de la Educación, y que, de forma concreta pretende mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación garantizando los parámetros más elevados para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales. La calidad de la educación en América Latina ha sido abordada ampliamente en páginas anteriores. En este apartado haremos referencia a un indicador que no ha sido abordado con anterioridad, la ratio alumnos/docente que nos indica la proporción de alumnos por cada docente y que en definitiva pretende poner de manifiesto que la mejora de la calidad de la educación también depende de que se disponga de un número suficiente de docentes que hayan sido bien formados. La ratio para el conjunto de la región es 23/1 en el nivel primario y de 17/1 en el nivel secundario para el año 2008 (UNESCO, 2011a). Sin embargo, en países como Honduras es de 33/1. Además, a nivel nacional, suelen ser los

grupos marginados los que sufren la desventaja de contar con pocos docentes formados (UNESCO, 2010).

Finalmente, destacar tres áreas de actuación que se consideran claves en las elaboraciones de políticas educativas desde UNESCO (2011a) para reducir las desigualdades en los aprendizajes y así mejorar la calidad de la educación: a) distribución más equitativa de los docentes y el material pedagógico; b) ayuda adicional a los niños marginados o en situación de desventaja, puesto que el trato igualitario puede no ser suficiente; y c) Evaluaciones nacionales de los resultados del aprendizaje como componente esencial para mejorar la calidad educativa y combatir el fracaso escolar.

A continuación, a través del Índice de Desarrollo de la EPT (IDE⁴⁶), se pretende ofrecer una visión global del nivel de cumplimiento por parte de los países latinoamericanos y caribeños de los objetivos de EPT.

Cuadro 3: Distribución de los países en función del valor de su Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) y situación de logro en la consecución de los objetivos de EPT implicados, (2008).

<p>Han logrado ya la EPT (valor del IDE comprendido entre 0,97 y 1,00):</p> <p>Cuba, Uruguay, Trinidad y Tobago y Argentina</p>	<p>Están a punto de lograr la EPT (valor del IDE comprendido entre 0,95 Y 0,96)</p> <p>Chile, México, Aruba, Bahamas</p>
<p>Se hallan en una posición intermedia(valor del IDE comprendido entre 0,80 y 0,94):</p> <p>Antigua y Barbuda, Santa Lucía, Panamá, Colombia, Perú, Rep. Bolivariana de Venezuela, Belice, Paraguay, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Brasil, Honduras, Suriname, República Dominicana y Guatemala</p>	<p>Dista mucho de alcanzar la EPT (valor del IDE inferior a 0,80):</p> <p>Nicaragua</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO (2011): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación.*

⁴⁶ El IDE no contempla los progresos hacia cada uno de los objetivos de la EPT por separado, sino que proporciona una medición compuesta de los progresos de conjunto, abarcando a la vez el acceso a la educación y su equidad y calidad. Este índice comprende solamente los cuatro objetivos de la EPT más fácilmente cuantificables: la enseñanza primaria universal (objetivo 2), la alfabetización de los adultos (primera parte del objetivo 4), la paridad e igualdad entre los sexos (objetivo 5) y la calidad de la educación (objetivo 6). El valor del IDE para un país determinado es el promedio aritmético de los cuatro indicadores de aproximación correspondientes a esos cuatro objetivos. Ese valor oscila entre 0 y 1, y esta última cifra representa la plena consecución de la EPT.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3, del total de 25 países de la región para los que se dispone de datos, sólo nueve han conseguido los objetivos de EPT (los cuatro más fácilmente cuantificables) o están muy cerca de hacerlo con valores por encima del 0,95. En estos países, los avances en la garantía efectiva del derecho a la educación a través de la obligatoriedad desde hace décadas, acompañada normalmente de la gratuidad, son elementos claves en la consecución de la EPT (UNESCO, 2010).

La gran mayoría de países latinoamericanos y caribeños poseen un IDE medio, que se sitúa entre valores del 0,94 y el 0,83. En concreto dieciséis de los veinticinco analizados. Esta situación evidencia que la mayoría de países de la región no se hallan en situación de lograr estos objetivos de EPT en el 2015 si continúan al ritmo de crecimiento actual, que en algunos casos puede mantenerse estancado o incluso decrecer en varios de los factores analizados. En general, los progresos de estos países son muy desiguales, puesto que en muchos de ellos los niveles de escolarización son elevados, pero los logros en los indicadores de alfabetización y calidad son menos alentadores (UNESCO, 2010).

Finalmente, sólo un país de los analizados, Nicaragua, se encuentra muy lejos de lograr los objetivos de EPT con un IDE por debajo del 0.795. A este respecto, UNESCO manifiesta que “aunque este país está a punto de lograr la escolarización de todos los niños en la enseñanza primaria y se halla cerca del objetivo de la paridad entre los sexos, la calidad de su educación es escasa y su tasa de analfabetismo es elevada” (UNESCO, 2010:10).

Por tanto, el panorama regional que se presenta es dispar y la mayoría de países distan de la consecución de los objetivos de EPT para el año 2015. Si hay un elemento que caracteriza a la región y recorre el sistema educativo, social y económico es la tremenda desigualdad entre países y en el interior de cada uno de ellos.

Desde el programa de EPT se hace crítica por no haber logrado que la educación integradora ocupe una posición central en el programa, lo que está frenando los progresos hacia la consecución de la misma (UNESCO, 2010). Otro aspecto que puede destacarse de este análisis es la situación de rezago educativo que reflejan países centroamericanos como Nicaragua, Honduras, Guatemala y, en menor medida, El

Salvador. Por el contrario, los países del cono sur de la región, por norma general, cuentan con los mayores logros educativos.

En la conformación de esta situación intervienen múltiples factores. Entre ellos, puede destacarse el hecho de que en los países donde los adultos tienen mayor nivel educativo las trayectorias de las nuevas generaciones escolares están más cercanas a lo esperado ya que esta situación repercute en factores como la valoración que se tiene de la educación y la posesión de más o menos recursos para ayudar a sus hijos durante el proceso escolar. Y, a su vez, constituye un indicador de la antigüedad y consolidación de los sistemas educativos de los países, de tal forma que en aquellos países donde hay una proporción elevada de adultos con un alto nivel de instrucción, sus sistemas educativos se conformaron y desarrollaron más tempranamente. Esta situación se refleja en los países del cono sur. Principalmente Argentina, Uruguay y después Chile consolidaron sus sistemas educativos muy pronto. En Argentina en el año 1955 el 90% de los estudiantes finalizó el nivel primario. En 1965 lo consiguió Uruguay y en 1975 lo logró Chile. En cambio, en 1975, en los países centroamericanos citados con anterioridad, sólo entre un 20% y un 40% de los estudiantes, aproximadamente, lograron concluir la educación primaria. Así pues, mientras que Argentina tenía una extensión del acceso y finalización del nivel primario relativamente elevada, los países de la mitad superior occidental de América Central estaban iniciando la expansión de sus sistemas educativos (SITEAL, 2010a). Por lo que este fenómeno podría explicar, sólo en parte, la realidad deficitaria que en educación reflejan Honduras, Nicaragua, Guatemala y, de forma menos acuciante, El Salvador.

**SEGUNDA PARTE:
DERECHOS HUMANOS, DERECHOS DE LA INFANCIA Y
EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA**

Capítulo 3: Derechos humanos y violencia en Centroamérica

Además de todos los aspectos que hemos consignado en el contexto general relativos a las desigualdades geográficas, de género, étnicas, económicas, educativas, del mercado laboral y la situación de la pobreza en el conjunto de la región latinoamericana, es necesario abordar para el caso de Centroamérica, amén de ofrecer unas breves pinceladas generales de cada país, dos temas específicos que claramente contaminan la vivencia actual de los derechos humanos en la subregión y, específicamente, del derecho a la educación: la situación histórica de violación sistemática de los derechos humanos y la violencia.

3.1. Aspectos generales de los países centroamericanos⁴⁷.

La República de Guatemala, cuya capital es Ciudad de Guatemala, posee una extensión de 108 894 km². Es el tercer país más grande de Centroamérica, por detrás de Nicaragua y Honduras. Localizado en el extremo norte de la subregión limita con México, Belice, Honduras y El Salvador y es bañado tanto por el mar Caribe como por el océano pacífico. El número de población guatemalteca es el más elevado de la subregión con 14,8 millones de habitantes, de los cuales un 49% residen en zonas urbanas. La composición de la población es muy diversa, pluricultural y multiétnica. La población indígena representa aproximadamente el 40% de la población total y es la más numerosa de la subregión, así como en proporción a la población total del país en comparación con el resto de países centroamericanos. Las principales divisiones étnicas

⁴⁷ Para realizar este subapartado se ha recurrido a las siguientes fuentes: Programa Estado de la Nación (2011): *Cuarto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano y Sostenible 2010. Un informe desde Centroamérica para Centroamérica*. San José, C.R.: PEN; Instituto de Investigaciones sociales-Universidad de Costa Rica (2013): *Portal de Sociología Latinoamericana.*; Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2013): *Población en Guatemala*; Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (2013): *Censo de población y vivienda 2007.Población indígena*; Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica (2013): *Población y demografía*. Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (2013): *Proyecciones de población*.

son: ladinos o población mestiza, que representa la mayoría de la población e indígenas mayas, *garífunas* y *xinkas*. El idioma oficial es el castellano, aunque se reconocen 23 lenguas más como idiomas nacionales y la religión mayoritaria es el cristianismo católico y protestante.

Por su parte, El Salvador, país que limita con Guatemala, Honduras y Nicaragua cuenta con una extensión territorial de 21040 km², siendo el país más pequeño de Centroamérica. No obstante, con 6,2 millones de habitantes se convierte en el país con mayor densidad de habitantes por km² (294) de todo el continente americano. El 64% de la población reside en áreas urbanas. La gran mayoría de la población es mestiza (86% aproximadamente) existe un porcentaje menor de población blanca (12,7%) y muy minoritario de población indígena (*Lenka*, *Kakawira* y *Nahua-Pipil*) y afrodescendiente (0,23% y 0,12% respectivamente). Su capital es San Salvador. La lengua oficial es el castellano y la religión mayoritaria el cristianismo católico.

La República de Honduras con capital en Tegucigalpa posee 112.100 km² es el segundo país más grande de Centroamérica. Limitando con Guatemala, El Salvador y Nicaragua posee costas hacia el mar Caribe y hacia el océano pacífico a través del golfo de Fonseca. Poco más de la mitad de los hondureños reside en núcleos urbanos (52%). Su población de 7,8 millones de habitantes es mayoritariamente mestiza, aunque también conviven con otras etnias como los *Miskitos*, *Lenkas* o *Chortis*, además de la población *garífuna* que es afrodescendiente. Esta población en conjunto no llega al 10% de la población total. Se trata de una sociedad pluricultural y multiétnica, aunque el idioma oficial es el castellano. Y la religión mayoritaria es la cristiana católica.

Nicaragua, con capital en Managua, es el país con mayor extensión territorial de todos los países centroamericanos con 130000 km². Con 5,9 millones de habitantes posee la menor densidad de habitantes por km² (45) de todos los países de la subregión. Y el 57% de ella reside en zonas urbanas. Colindando por el norte con Honduras y con Costa Rica por el sur, sus costas son bañadas por el mar Caribe y el océano pacífico. Al igual que en los anteriores países la mayoría de la población es mestiza, aunque también conviven con poblaciones amerindias en el centro del país y la región caribeña, además de la población afrodescendiente *garífuna*. El idioma oficial, al igual que en el resto de países es el castellano y la religión mayoritaria la cristiana católica.

Por su parte, la República de Costa Rica con capital en San José, es el segundo país con menor extensión de los países centroamericanos estudiados, sólo por detrás de El Salvador, con 51100 km². Limita al norte con Nicaragua y al sureste con Panamá. Con aproximadamente 4,7 millones de habitantes es el tercer país con mayor densidad poblacional (89) por detrás de El Salvador y Guatemala. En 2010 el 64% de la población residía en núcleos urbanos. No obstante en tan sólo un año este porcentaje aumentó a un 72,8%. La mayoría de la población es de descendencia europea, en torno a un 3% afrodescendiente y un 1% indígena. Si bien es cierto, el aumento de la inmigración nicaragüense a territorio costarricense en las últimas décadas, convierten a los inmigrantes nicaragüenses en un sector poblacional considerable con una representación aproximada del 7,5% de la población actual. Al igual que en los otros países el idioma oficial es el castellano y el cristianismo católico es la religión principal, con un alcance cercano al 70% de la población.

Finalmente, Panamá, ubicado al sur del istmo centroamericano y con capital en Ciudad de Panamá, posee una extensión de 75500 km². Limita al oeste con Costa Rica y al este con Colombia y posee costas en el Caribe y el océano pacífico. En la República panameña hay 3,6 millones habitantes y la mayoría residen en zonas urbanas⁴⁸. La tasa de densidad de población (46) es la segunda más baja de los países centroamericanos estudiados, sólo por detrás de Nicaragua. La composición social es variada y, aunque al igual que en el resto de países, la mayoría de la población es mestiza posee la proporción más elevada de personas afrodescendientes (12%) de los países centroamericanos objeto de estudio. Y la población indígena (Kuna- Yala, Embeza y Ngôbe- Buglé) representa el 6% de la población total. La lengua oficial es el castellano, pero también se reconocen como lenguas oficiales las indígenas. Y, al igual que en los otros países, la religión cristiana católica es la mayoritaria.

⁴⁸ Según los datos ofrecidos por el UNFPA(2011) el 75% de la población residía en zonas urbanas en el año 2010, lo que contrasta con la información ofrecida por el informe del Estado de la Región (2011) que estimaba en un 64,6% la población urbana para ese mismo año y en un 68,7% en el año 2011. Si bien es cierto puede concluirse que se trata de un país altamente urbanizado.

3.2. Contexto histórico político-militar, democracia y derechos humanos en Centroamérica (1970-1990).

En términos generales, si algo ha caracterizado históricamente a la subregión centroamericana en los últimos cincuenta años ha sido la falta absoluta de respeto por los derechos humanos. Un desprecio generalizado que hunde sus raíces en la narrativa político-militar de los distintos países y se retroalimenta con el subdesarrollo imperante. La situación histórica de los derechos humanos en Centroamérica no puede desvincularse de esa historia político-militar precisamente porque muchas de las violaciones a los derechos civiles y políticos, han sido perpetradas por quienes ostentaban el poder en sus múltiples formas y manifestaciones: fuerzas armadas, ejércitos, grupos paramilitares, policía, etc. Y precisamente porque ese vínculo entre los regímenes políticos y militares en Centroamérica ha sido muy estrecho, a excepción de Costa Rica. A su vez, la guerra impidió el desarrollo de los pueblos centroamericanos de la misma forma que el subdesarrollo agravó los conflictos.

Así pues, en las líneas que a continuación se desarrollan, trataremos de ofrecer un panorama que ayude a comprender la situación de los derechos humanos fundamentales en los países centroamericanos que estudiamos.

La región latinoamericana gozó de una prosperidad y equilibrio económico durante los treinta años posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Durante esas tres décadas la población aumentó de forma muy considerable. En Centroamérica, el crecimiento demográfico fue superior al resto de la región, de forma que en sólo treinta años la población aumentó en un 250% pasando de nueve millones de habitantes a veintidós millones y medio. Este crecimiento demográfico unido a la distribución tremendamente inequitativa cautiva por una fracción minoritaria de la población de los frutos de ese crecimiento económico, favoreció el empobrecimiento sostenido de la población, de modo que había más pobres en 1980 que en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica: 1989).

No obstante, este período de bonanza económica contrastaría con el presente y futuro de la región latinoamericana que se vería sumido en un proceso de crisis y contradicciones hacia la conformación de un nuevo orden marcado por los regímenes dictatoriales de los años setenta, la crisis del nacional-populismo, la crisis de la deuda, y el propio encuadramiento internacional de la región en los años ochenta (Montobbio: 1997).

En los países centroamericanos esta crisis adoptó un cariz particular tendiente a la agudización en extremo de las contradicciones y problemáticas surgidas. “Extrema dependencia, extremo condicionamiento de la realidad nacional por los intereses y la política de Estados Unidos, extrema presencia de los militares en la vida política... Extrema dimensión de la crisis, de las tensiones, el conflicto que llega a la confrontación armada” (Montobbio, 1997: 134-135). En este mismo sentido se expresa Matul Romero (1998) al afirmar que “lo que en América Latina era una caída o retroceso económico en América Central tocó la línea de la línea de la subsistencia de las grandes masas; lo que en América Latina era una pérdida de la democracia, en Centroamérica era la política del terror; lo que en el continente era una crisis institucional e ideológica, en la región era la más aguda confrontación de los grupos sociales y la revolución como única alternativa” (p. 103).

Este contexto polarizado centroamericano y de crisis estructural se agravó con la exacerbación de los conflictos políticos y, en definitiva, con el deterioro del sistema político centroamericano desde mediados de los años sesenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Así, al ingreso en la década de los ochenta, los indicadores económicos y sociales revelaban una situación alarmante para la población (Matul Romero, 1998).

A su vez, el impacto de los numerosos desastres naturales que a lo largo de la historia han afectado a la subregión, no han hecho sino empeorar la situación de desigualdad, pobreza y, en definitiva, subdesarrollo característico de la misma,⁴⁹ además del sufrimiento humano generado.

⁴⁹ A este respecto, un análisis en profundidad en términos económicos, de pobreza y de desarrollo humano de las consecuencias de los terremotos, puede observarse en PNUD (2001): *Informe sobre desarrollo humano El salvador*.

La respuesta a los conflictos políticos, económicos y sociales en Guatemala, El Salvador y Nicaragua fue la militarización, la violencia y la represión para disuadir la manifestación del descontento popular y la adhesión pública y masiva de la población a los movimientos insurgentes, que planteaban la revolución, siguiendo los modelos marxistas-leninistas, ante el poder oligárquico que no hacía sino oprimir al pueblo coartando sus libertades políticas, civiles, económicas y sociales arbitrariamente y con total impunidad. Así pues, con las particularidades propias de cada país, el mantenimiento del *statu quo* que sometía a la gran mayoría de la población centroamericana a la miseria y el desprecio continuo por los derechos humanos derivó en un conflicto armado interno entre ejércitos y guerrillas.

A su vez, la intervención de países extranjeros en los asuntos centroamericanos no hizo sino exacerbar los conflictos civiles y la inestabilidad de los gobiernos de la región, de modo que cuando los disturbios devinieron en conflicto armado tanto los gobiernos como los movimientos insurreccionales recibieron el apoyo de países foráneos (Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica: 1989). El papel ejercido por Estados Unidos, principalmente a manos de la administración Reagan, será clave para comprender la orientación y dimensionalidad de los sucesos acontecidos en esta época tan convulsa. Cuestión esta última que será abordada con posterioridad, no sin antes destacar otro aspecto común de los países centroamericanos que entraron en conflicto y que, en gran parte, se encuentra vinculado a la política exterior norteamericana, los movimientos contrainsurgentes. El gobierno estadounidense apoyará de forma más o menos decidida estos movimientos en los países centroamericanos al amparo de la denominada “Doctrina de la Seguridad Nacional” que inspiraría, en gran medida, el accionar de los gobiernos autoritarios de la subregión.

Dentro de las formas adoptadas por la contrainsurgencia, destacan los llamados “escuadrones de la muerte” que son grupos paramilitares que operaban contra todo opositor o supuesto opositor del régimen político. Estos grupos actuaban bajo las órdenes del gobierno o con su complicidad. A este respecto, Amnistía Internacional (1983), en el caso guatemalteco, hace referencia a que las autoridades de entonces habían venido atribuyendo las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales a grupos de

extrema izquierda y derecha que actuaban al margen del control estatal y afirmaban que otras muchas personas perecieron en el fragor de la batalla entre las fuerzas públicas de seguridad y grupos guerrilleros. No obstante, Amnistía Internacional concluye que, tras muchos años de estudiar detalladamente estas desapariciones forzosas y ejecuciones, la gran mayoría de ellas pueden atribuirse a estos “escuadrones de la muerte” que claramente se encuentran vinculados con el poder gubernamental como estableció el informe de esta organización del año 1981, cuando presidía el general Romeo Lucas García.

En el Salvador, la situación era similar, así como los argumentos que la Junta militar que se encontraba en el poder a comienzos de la década de los años ochenta esgrimía al respecto de las numerosas muertes ocasionadas entre la población⁵⁰.

En Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el juicio del caso Velásquez Rodríguez contra Honduras considera hechos probados “que la población consideraba como un hecho público y notorio que los secuestros se perpetraban por agentes militares, o por policías o por personal bajo su dirección (testimonios de Miguel Ángel Pavón Salazar, Ramón Custodio López, Efraín Díaz Arrivillaga, Florencio Caballero y recortes de prensa)⁵¹”.

Del mismo modo, Amnistía Internacional, ACAFADE y otros organismos preocupados por los derechos humanos en la subregión, concluyen que sí que existió una agencia bajo diversos nombres la División de Investigaciones Especiales (DIES) y Batallón 3-16 que, desde 1980, dependía directamente del jefe de las Fuerzas Armadas de Honduras y que se encargaba de identificar sospechosos políticos, secuestrarlos, detenerlos, interrogarlos, torturarlos y asesinarlos⁵².

⁵⁰ “La única disculpa que el actual gobierno da es que las muertes son ocasionadas por los combates entre sí de dos extremismos, el de la izquierda y el de la derecha. La falsedad de esta disculpa la evidencian dos hechos fundamentales. La mayor parte de las muertes infligidas a los partidarios del proyecto popular son causadas por la Fuerza Armada (...) el resto de las muertes, sobre todo las más cualificadas (...) más directamente atribuidas a grupos paramilitares así como un gran número de ataques con bombas, ametrallamientos, etc, nunca han sido castigados por el gobierno, que no se preocupa para nada de descubrir y juzgar a los terroristas de derechas” (Pp. 933-934). ECA (1980): La superación de un 15 de octubre fracasado. *Estudios Centroamericanos*, 384-385, 929-950.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. San José, Costa Rica. Párrafo 147.

⁵² Citado en Barahona (coord.) (1990). *Centroamérica: Derechos Humanos y su protección internacional. El caso de Honduras*. San José, C.R.: Editorial Porvenir-Ed. Universidad para la Paz.

La oposición civil a los programas de contrainsurgencia proporcionó apoyo adicional a los grupos de guerrilleros. Pero, del mismo modo, siguiendo a Urgell García (2007) los gobiernos salvadoreños y guatemaltecos promovieron intensivamente la incorporación de población civil a labores de contrainsurgencia (escuadrones de la muerte, patrullas de autodefensa civil, comisionados militares, etc.), lo que supuso elevados niveles de “societización” del conflicto y militarización de la sociedad civil.

A pesar de la dilatación de los conflictos en el tiempo durante varias décadas, el final de la década de los años setenta y principio de los ochenta puede destacarse por ser un período especialmente convulso y de expansión del conflicto armado ya que, como explica la Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (1989) se iniciaron guerras civiles en Nicaragua y El Salvador y se intensificó la insurrección guerrillera generalizada en Guatemala.

En Guatemala, el conflicto armado fue el más dilatado en el tiempo de toda Centroamérica, a saber, desde 1962 a 1996. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 2000) concluye que las causas profundas que explican el enfrentamiento armado son: “fenómenos coincidentes como la injusticia estructural, el cierre de los espacios políticos, el racismo, la profundización de una institucionalidad excluyente y antidemocrática, así como la renuencia a impulsar reformas sustantivas que pudieran haber reducido los conflictos estructurales”(p.19).

En este mismo sentido, López (1980) manifiesta que los aspectos monstruosos, propios del tipo de desarrollo social, económico y cultural de la sociedad guatemalteca se acentuaron cada vez más convirtiéndose en un tipo de organización social basada en la barbarie.

Esta guerra civil, puede que fuera también, porqué no decirlo, de las más cruentas y sanguinarias por la naturaleza de las atrocidades cometidas contra su pueblo. La naturaleza de la violencia y la represión estatal contra la población guatemalteca raya en la locura de una suerte de política etnocida y racista que literalmente trató de eliminar a la población indígena de la región, que es eminentemente rural, de origen maya y constituye algo más de la mitad de la población guatemalteca. Se incluyen dentro de esa parte de la población que, a los ojos de esta política de exterminio, se encuentran bajo la

sospecha continua de ser comunistas revolucionarios y, por ello, debían ser eliminados. Esta especie de filosofía del genocidio “étnico-ideológico” que se había venido desarrollando desde el poder estatal, se intensificó a finales de los años setenta y, sobre todo, a inicios de los años ochenta, cuando estaban al frente del gobierno del país Lucas García y Ríos Montt. Mientras, el movimiento guerrillero, siguiendo a Matul Romero (1998), entraba en una etapa del combate totalmente nueva al lograr una consolidación estratégica y política con la creación de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URGN). Ya hacia finales de la década de los ochenta la vía violenta para resolver el conflicto no parecía tan asequible como antes, pues éste había tomado dimensiones globales. La confluencia de elementos nacionales e internacionales facilitaron la asunción de la negociación política entre las parte contendientes en el conflicto.

En el año 1996 culminarían las negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la URGN mediante los denominados Acuerdos de Paz, poniendo punto y final a un conflicto armado que, según el Banco Mundial (2011), costó la vida de forma directa a, aproximadamente, doscientas mil personas.

En el Salvador, el período de guerra civil se desarrolla desde comienzos de la década de los años ochenta y se extiende hasta finales del año 1991. Con anterioridad al conflicto interno armado, explica el ambiente convulso vivido en el país la situación política y social alcanzada bajo el mando del general Romero. Así pues, se trataba de una política de represión salvaje de las fuerzas populares y progresistas, sumada a la incapacidad administrativa, la corrupción en todos los estamentos, el agravio de la Fuerza Armada, el desprestigio del poder judicial, el terrorismo ejercido desde el poder bajo el subterfugio de seguridad nacional e insurrección comunista⁵³. En definitiva, una política de dominación, violencia y represión continuista de la política de sus antecesores, pero recrudecida hasta tal punto que se encontraba al borde de la guerra civil⁵⁴.

⁵³ Comentario del 16 de octubre de 1979 leído en el noticiero de la universidad en la radio de la arquidiócesis La Voz Panamericana (YSAX) y publicado más tarde en *El Salvador: entre el terror y la esperanza* (San Salvador: UCA Editores, 1982, 558-559). En Ellacuría I. (1991): *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989). Escritos políticos*. Vol. II., UCA editores., San Salvador, El Salvador.

⁵⁴ Así lo pone de manifiesto la revista ECA en 1979 bajo el título “al borde de la guerra civil” un mes antes del golpe de Estado del 15 de octubre de ese mismo año. *Ibidem*.p. 870.

Gran parte del pueblo salvadoreño no estaba dispuesto a aguantar más una estructura económica y política-militar que lo estaba ahogando. La convicción generalizada de que la política del general Romero era de todo punto insostenible se muestra en la coincidencia, en grado y motivos distintos, por toda la oposición política al régimen vigente y, principalmente, por las organizaciones político militares y sus correspondientes movimientos de masas. También por observadores alejados de la actividad política como la iglesia de Monseñor Romero, un buen grupo de intelectuales y profesionales, las clases medias y la opinión pública generalizada (ECA, 1980).

Es en este contexto, donde el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979 perpetrado por los militares que acaba con la dictadura de Romero, parecía encontrar una amplia justificación. Sin embargo, la propuesta esperanzadora del 15 de octubre pronto devino en violencia y represión. En este sentido, desde el Editorial de la revista ECA (1980) se pone de manifiesto que:

“la actual solución, a pesar de las apariencias, ha regresado, en lo fundamental, a lo que el 15 de octubre pretendió cambiar; peor aún, ha situado al país entero en una situación más calamitosa y desesperada de lo que estaba en tiempos del general Romero. Desde 1932, nunca fue tanta y tan prolongada la represión, que hoy puede considerarse un auténtico genocidio; nunca fue tanta la inseguridad social ni la indefensión del hombre de la calle ante los abusos de los cuerpos de seguridad y de las bandas paramilitares conectadas con ellos” (p.933).

A partir del año 1979 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) lograba consolidarse tanto popularmente como a nivel táctico-estratégico (Matul Romero, 1998). En este proceso, es importante destacar la influencia de la insurgencia nicaragüense que se alzaba con la victoria en julio de ese mismo año. De hecho, Fernández Saborío (1989) expresa que sin el apoyo sandinista el FMLN no habría llegado muy lejos.

La militarización del conflicto, más allá del carácter militar que el propio 15 de octubre supuso, ya era una evidencia, tanto por parte de la Juntas Nacionales en el poder, sobre todo la segunda, que emplearon la fuerza militar en la represión más feroz cuantitativa y cualitativamente conocida en el país, así como la militarización acelerada

en respuesta por parte del movimiento revolucionario⁵⁵. La escalada de la violencia dio el paso siguiente, la guerra. Una guerra que se extendió hasta los años noventa y que sólo trajo dolor, sufrimiento humano, miseria y subdesarrollo. Contexto en el cual puede interpretarse la situación histórica de los derechos humanos en el país y que abordaremos más adelante.

En el caso nicaragüense, el conflicto histórico reciente se centra en el papel jugado por los Somoza, que durante más de 40 años impusieron un régimen dictatorial con el apoyo clave de Estados Unidos, por una parte y por otra, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) creado en 1961 y que, inspirado en la lucha revolucionaria antiimperialista llevada a cabo por Sandino y su ejército, hasta su asesinato en 1934, se levantaría en armas para la liberación de su pueblo de la represión tiránica somocista, a manos, principalmente, de la Guardia Nacional.

En 1933 el general Anastasio Somoza es puesto al mando de la Guardia Nacional por Estados Unidos, las cuales son creadas por éste para el “mantenimiento del orden” cuando las tropas norteamericanas se retiraran del país de forma progresiva, a partir de 1931 (Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua, 1978). En 1937 accedió a la presidencia del país con el apoyo norteamericano y gobernaría hasta su asesinato en 1956, con un paréntesis temporal en 1946. Dicha interrupción, en el fondo, no llegó a producirse, ya que logró mantener el poder a su cargo tras deponer mediante un golpe militar a su propio candidato, Argüello y conseguir colocar en la presidencia a su tío Román Reyes (Muró, Dausá, León, De armas e Iglesias, 1984).

El ajusticiamiento de Somoza a manos del revolucionario Rigoberto López Pérez, tras veinte años de luchas populares reprimidas violentamente abría el camino para el fin de la tiranía (Muró, Dausá, León, De armas e Iglesias, 1984). Sin embargo, como explica la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua (1978), la influencia de los Estados Unidos y la falta de una estrategia de la oposición toda imposibilidad de cambio, continuando la dinastía de los Somoza, a manos de los dos hijos del exdictador.

⁵⁵ Interpretación global del proceso histórico: “15 de octubre de 1979-28 de marzo de 1982”. Artículo publicado con el seudónimo “Tomás R. Campos” en ECA, 1982, 403-404:599-622. *Ibidem*.p.869.

Los enfrentamientos entre el FSLN y el gobierno somocista se extienden en el tiempo, sin embargo, son los últimos dos años antes de la caída de la dictadura en julio de 1979, los que marcan el periodo de mayor actividad del conflicto armado interno, pudiendo configurarse como un hito que marca el inicio de esta escalada creciente de la lucha armada, la llamada “ofensiva de octubre” del año 1977, desplegada por el FSLN y que en palabras de Muró, Dausá, León, De armas e Iglesias (1984) “decidió poner fin a la oprobiosa y sangrienta dictadura de Somoza por una vez y para siempre” (p.139).

El ambiente previo que marcará la ofensiva de octubre vino determinado por la situación de la población nicaragüense, la cual se vio tremendamente afectada por la crisis económica interna e internacional; las violación masivas de los derechos humanos; los escándalos que provocaba la corrupción y el conocimiento, por parte de las grandes masas y de la sociedad internacional, sobre los encarcelamientos, torturas, asesinatos, masacres de pueblos enteros de campesinos, cementerios clandestinos y campos de concentración que, tras el levantamiento de la censura de prensa impuesta desde finales de 1974, se extendió rápidamente. Todo ello sumado a las protestas internas e internacionales, cada vez más enérgicas, contra la dictadura (Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua, 1978).

Como explica Ulloa Royo (1980) la lucha popular se agudiza en los meses de agosto a septiembre de 1978. En las zonas de montaña las fuerzas guerrilleras realizan sus actividades, la crisis aumenta en las ciudades y finalmente llega a Managua el combate.

La toma del Palacio Nacional por parte de la insurgencia supuso un duro golpe a la línea de flotación de la dictadura somocista que, intuyéndolo o no, marcaba el prelude del fin un año más tarde, cuando el 17 de julio de 1979 los sandinistas entraban victoriosos en Managua tras la ofensiva final. Amnistía Internacional (1980) explica que ese día se ponía fin a la dictadura somocista y a una guerra civil que costó casi cincuenta mil vidas.

Pero el gobierno sandinista que se instauró en el poder tampoco esperaba encontrarse con una resistencia- la Contra- que los mantendría en jaque en numerosas ocasiones a lo largo de la década de los ochenta. La Contrainsurgencia o Resistencia

nicaragüense estaba compuesta por algunos miles de soldados y oficiales de la antigua Guardia Nacional somocista que huyeron del país hacia Honduras o Miami y connotados civiles antisandinistas (Martí i Puig, 2012). Y en su composición, adiestramiento y financiación estuvieron implicados Argentina, El Salvador, Honduras y Estados Unidos. De este modo, Cruz (1989) citado por Martí i Puig (2012) explica que “los argentinos pondrían los asesores militares, los hondureños el territorio, los americanos el dinero, y los nicaragüenses la gente” (p.78).

El gobierno estadounidense se constituiría en el principal elemento desestabilizador del proyecto sandinista. La administración Reagan, en aras de la seguridad nacional, no podía consentir que la fuerza comunista se instaurara en el país centroamericano, por su situación geopolítica, por miedo a que el ejemplo sandinista se extendiera a países vecinos como El Salvador y Guatemala, sumado a que ya no podría ejercer su voluntad libremente en el país como sí pudo hacerlo durante las cuatro décadas de gobierno somocista. Todo ello viene a explicar por qué Estados Unidos combatió de forma tan feroz al régimen nicaragüense. Pero esta lucha ya no se haría de forma directa mediante una guerra convencional, sino bajo los parámetros de lo que se ha denominado guerra de baja intensidad (Martí i Puig, 2012).

El final del conflicto armado entre el régimen sandinista y la contrarrevolución no llegaría a su fin hasta 1990, cuando el Frente Sandinista perdió, inesperadamente, las elecciones de ese mismo año precipitando el inicio del proceso de desmilitarización del conflicto, el desarme de la contrainsurgencia y la desvinculación, al menos formal, de las Fuerzas Armadas del proyecto sandinista.

Así pues, durante las décadas de los años setenta, ochenta y noventa el pueblo de Nicaragua tuvo que enfrentar numerosas circunstancias difíciles que explican el tremendo deterioro de los indicadores macroeconómicos sufridos en el país hasta mediados de los años noventa como son el terremoto de 1972 en la capital del país; la insurgencia que condujo al desplazamiento de Somoza; la crisis económica internacional de los años ochenta y la guerra interior patrocinada por Estados Unidos y el boicot a la economía nicaragüense que ello significó, además del enorme incremento en el gasto de defensa que dicha guerra implicó (Rovira Más, 2009).

En este sentido, aludiendo ya a la situación general centroamericana, puede decirse que las luchas civiles y las graves recesiones económicas sufridas en la década de los ochenta sumieron a Centroamérica en una profunda crisis social con devastadoras consecuencias. Más de 160000 personas perecieron a causa de las guerras o la violencia en este período; entre dos y tres millones de centroamericanos tuvieron que abandonar sus hogares como refugiados y desplazados quedando la mayoría sin trabajo, ingresos y servicios de salud (aproximadamente el 15% de la población de entonces); el nivel vida se redujo en un 25%; y tres de cada cinco centroamericanos vivían en la pobreza⁵⁶.

Vamos a detenernos, ahora sí, brevemente, en el papel desempeñado por Estados Unidos en el conflicto centroamericano. Tratar de explicar, o tan siquiera resumir aquí el entresijo de estas relaciones en el marco de las relaciones internacionales durante el conflicto centroamericano, desborda el objetivo de este apartado y podría calificarse incluso de temerario. No obstante, no podemos obviar ciertas pinceladas generales, pues, en numerosas ocasiones, son los Estados Unidos quienes se han encargado de escribir la historia de los propios centroamericanos.

De este modo, la política exterior estadounidense, durante el siglo XX puede calificarse, en términos generales, de intervencionista, bien sea mediante acciones (invasiones) directas o indirectas, entre otras, a través de lo que se denominó como “guerra de baja intensidad” o del otro extremo, mediante una política proteccionista, incluso paternalista. No obstante, la intervención estadounidense en el conflicto centroamericano, en la mayoría de los casos, ha servido para agudizar y mantener la tensión, el conflicto y la inestabilidad política. Así pues, son numerosas las ocasiones en que, en aras de la seguridad nacional, se sacrificó el bienestar de la población centroamericana sin importar demasiado las consecuencias sociales. A este respecto, Fernández Saborío explica que:

“sorda al clamor de los pueblos que demandaban respeto a los derechos humanos e insensible a las exigencias de los demócratas latinoamericanos de que había que retirarles el apoyo a los sátrapas y respetarlo en quienes querían reformas, la política norteamericana fue propiciando, lentamente, la alienación de quienes no querían cambios violentos sino evolución

⁵⁶ Estos datos se refieren a la década de los años ochenta y no incluyen a Panamá. En Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (1989): *Pobreza, conflicto y esperanza: Un momento crítico para Centroamérica*. Durham: Duke university.

pacífica, y fue creando un vacío político en que sólo cabía una polarización: ejércitos o guerrillas” (p.93).

Intervención y soporte militar y armamentístico; dominación de los territorios de interés de forma directa o con la imposición de gobiernos títeres; respaldo de los regímenes dictatoriales; vulneración del derecho de soberanía y autodeterminación de los pueblos..., son sólo algunas de las acusaciones que, históricamente, se han achacado al gobierno estadounidense en Centroamérica.

Como explica CODEHUCA (1986), la importancia geopolítica de Centroamérica es clave en la posición que el Estados Unidos ha venido adoptando con respecto a Centroamérica, ya desde la formulación de la Doctrina Monroe (1823) pero que adquirirá un matiz e intensidad especial después de la Segunda Guerra Mundial en el contexto de la guerra fría. De este modo, explican que en los años sesenta del siglo XX el interés estadounidense comienza a mostrarse mediante el apoyo y entrenamiento gradual de militares y cuerpos de seguridad del Estado. En la década de los setenta Estados Unidos apoyaba abiertamente los regímenes dictatoriales de Nicaragua y Guatemala, dejando pasar las sistemáticas violaciones de los derechos humanos cometidas por estas autocracias. Si bien es cierto que durante la presidencia de Carter en Estados Unidos se trató de condicionar la ayuda económica y militar al respeto por los derechos humanos de los países centroamericanos, con el gobierno de Reagan en la década de los ochenta se cambia el rumbo de la política estadounidense hacia Centroamérica circunscribiendo los conflictos locales en el conflicto Este-Oeste.

Así pues, al inicio de la década de los ochenta, Centroamérica pasa a formar parte específica de las preocupaciones de seguridad nacional del gobierno de Reagan, coincidente con el ascenso al poder en Nicaragua de un régimen revolucionario socialista que podía suponer una la instauración de una nueva Cuba en el país que había controlado durante tanto años y que incluso había “gozado de su padrinazgo”. Y coincidente también, con una fuerza renovada en lo político y en lo militar de los movimientos revolucionarios insurgentes en Guatemala y El Salvador.

Comenta Fernández Saborío (1989) en relación con lo explicado que, con la aparición de las guerrillas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, Estados Unidos se desconcertó y dio palos de ciego de forma que, en Guatemala desaprovecharon la oportunidad de apoyar a las fuerzas democráticas moderadas, pero tampoco gozaban de la simpatía de las Fuerzas Armadas del país. En El Salvador, la reaparición de Duarte en la escena política permitió salvar la cara a los Estados Unidos ya que éste primero representó una opción democrática valiente que decidió enfrentarse a la oligarquía, la prensa revolucionaria y las mismas fuerzas armadas. En Nicaragua, el Departamento de Estado llegó tarde al banquete y cuando decidió participar ya los sandinistas habían logrado el poder, por lo que se vieron abocados a intentar derrocarlos por medio de encargados y de forma indirecta. En Honduras, la simbiosis lograda entre los Estados Unidos y el aparato militar es tal, que el retiro de los primeros podría suponer un desastre para la estabilidad del régimen y de las propias Fuerzas Armadas. En Panamá, el dilema surgía entre la tranquilidad que garantizan las Fuerzas Armadas con los perjuicios de la represión interna, el doble juego con Cuba, los negocios personales y el narcotráfico, por un lado, y la transición del poder a un nuevo grupo, por otro. Tras años de beneplácito del gobierno estadounidense con la mano dura de los jefes de policía tras la destitución de Arnulfo Arias en Panamá, el primero parece convencido de que la aparente estabilidad de estos gobiernos apoyados por aparatos represivos es como confites en el infierno. La relación con Costa Rica sería bien distinta, puesto que es la única nación del Caribe que no ha sufrido ningún ataque, en cualquiera de sus formas, por parte del gobierno norteamericano. Este último tenía interés en que el sistema costarricense se mantuviera viable y fuera ejemplo para el resto de países centroamericanos.

Así pues, puede apreciarse que las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica no han sido nada fáciles, sino todo lo contrario. La diversidad de intereses creó no pocos dilemas y conflictos en tierras centroamericanas que se internacionalizaron, con la intervención estadounidense, principalmente, pero también de otros actores extraregionales. Lo que de un modo u otro redundó en el cercenamiento de la autonomía e independencia de los principales implicados, los pueblos centroamericanos.

Un paso inicial importante hacia la conquista de ese papel protagónico de los principales actores del conflicto, en el que por primera vez Estados Unidos estaba al margen, fue la iniciativa de Contadora. Un primer paso importante en el camino hacia la pacificación del pueblo centroamericano que vería su máxima expresión en el Acuerdo de Esquipulas II, donde ya sí adquirió el máximo protagonismo y capacidad de intervención la propia Centroamérica, a través de los presidentes de sus respectivos países. Así pues, estos dos momentos claves en el proceso de negociación centroamericano, el de Contadora en el año 1983 y el Acuerdo de Esquipulas II en el año 1987 y que representan el esfuerzo y la voluntad política de países vecinos y centroamericanos nos hacen adentrarnos en otro capítulo de la historia de la subregión, la del camino hacia la paz y la democratización.

Como explica Matul Romero (1998) ante el temor creciente del “desbordamiento” del conflicto y el aumento armamentístico de la región centroamericana, México decidió contribuir a la búsqueda de soluciones negociadas a este proceso, que daría lugar al Grupo de Contadora, formado por México, Colombia, Panamá y Venezuela y que iniciaría funciones a partir de enero de 1983 con la realización del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Aun así, toda pretensión de paz en Centroamérica fracasó debido a la focalización del proceso y de sus iniciativas dentro del esquema del conflicto este- oeste o de guerra fría.

También, explica Fernández Saborío (1989) que Arias, el que fuera presidente costarricense recriminaba a Contadora dos fallos: la falta de exigencia y énfasis en la democratización como base de cualquier proceso de paz y la falta de un calendario concreto para comprometer a los países centroamericanos en el cumplimiento de compromisos. Fue entonces cuando el plan de paz de Arias nació, tratando de responder a estas cuestiones, otorgándoles un papel protagonista a los países centroamericanos implicados en el proceso y no a Washington ni a las naciones de Contadora y admitiendo la elección legítima de los cinco gobernantes centroamericanos que entonces estaban en el poder.

Tras la primera reunión de presidentes centroamericanos establecida con la finalidad de poner fin a las guerras y buscar la paz (Esquipulas I), que tuvo lugar en 1986 a petición del presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo y después de un año de intensas deliberaciones, en agosto de 1987, los presidentes centroamericanos suscribieron el Acuerdo de Esquipulas II. Un acuerdo que supuso una conquista histórica y que le valió a su principal artífice, Oscar Arias, el Premio Nobel de la Paz (Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, 1989).

El plan Arias se materializó en la reunión entre los países de Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica que tuvo lugar en febrero de 1987 en San José (Costa Rica) y de la cual salió el compromiso firme de estudiar el plan de Arias para la paz, reunirse de nuevo y discutirlo concienzudamente, esta vez sí, con la presencia del presidente nicaragüense Ortega, que sería invitado, culminando con la firma del ya citado Acuerdo de Esquipulas II (Fernández Saborío, 1989). Acuerdo donde, evidentemente, las propuestas de Arias quedarían reflejadas.

Así pues, las condiciones establecidas en el documento “Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica” (Esquipulas II) crearon el terreno adecuado para la progresiva pacificación de Nicaragua, en 1990, El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996.

Ahora bien, aunque este largo proceso que culminaría con el cese de los conflictos armados en los distintos países, tuvo su origen en los acuerdos de paz de Contadora y Esquipulas II, explica Cajina, J. (2008) que, a diferencia de lo que sucedió en El Salvador (1992) y Guatemala (1996), los orígenes de la transición política y reconversión de la defensa en Nicaragua no deben buscarse en un acuerdo de paz, sino en un pacto político, los denominados “Acuerdos de Transición”. Estos fueron suscritos en marzo de 1990 y guardan dos diferencias fundamentales con lo que sucedió en el resto de América Central. Así, el conflicto armado en Nicaragua culmina después de las elecciones de 1990, con un escueto y relativamente sencillo pacto político, alcanzado en tan sólo un mes entre el gobierno saliente y entrante. En El Salvador y Guatemala se consigue firmar la paz entre gobiernos y fuerzas irregulares tras largas, difíciles y

detalladas negociaciones. Y mientras que en Honduras, El Salvador y Guatemala se pasa de regímenes autoritarios de derechas a la democracia, en Nicaragua se transita hacia la democracia desde un régimen autoritario de izquierdas.

La historia de la democracia centroamericana ha destacado, precisamente, por la genuina ausencia de la misma. Realidad que se constituyó en uno de los problemas elementales del conflicto centroamericano. Y aunque será a partir de los años noventa cuando, en general, el camino hacia la democratización de los pueblos, no sólo centroamericanos, sino de toda Latinoamérica tenga lugar, todavía hoy no puede hablarse de democracias reales en la región⁵⁷. En consonancia con estas palabras, Castro Suárez (2008) manifiesta que, a pesar de que la democracia electoral es un logro muy importante en Centroamérica, persisten problemas en los diseños y sistemas electorales, en los desempeños institucionales y en general en los resultados del ejercicio del poder como la falta de regulaciones y transparencia en la financiación de partidos, independencia de las autoridades electorales, falta de inclusión ciudadana en los sufragios, corrupción y clientelismo político entre otros.

En este sentido, aunque el significado y complejidad de la democracia no puede reducirse a los procesos electorales, éstos son la expresión manifiesta más visible de su práctica. Por ello, nada más clarificador que, en clave electoral, hacer un breve recorrido por la trayectoria histórico-democrática de los países objeto de estudio de la mano de la Comisión Internacional para la Recuperación y Desarrollo de Centroamérica (1989). A este respecto, en Guatemala el cambio de gobierno desde el año 1950 hasta 1989 se ha producido en tres ocasiones por golpes de Estado; en dos ocasiones a raíz de elecciones calificadas de fraude por la mayoría; una vez a causa de la intervención de los Estados Unidos, en el caso del presidente Jacobo Arbenz y una vez debido a un asesinato, el de Carlos Castillo, sucesor de Arbenz y asesinado a los tres años de subir al poder. En Nicaragua, como ya sabemos, la dictadura somocista dominó la vida política del país durante cuatro décadas. Pero, aun después del derrocamiento de Anastasio Somoza por los sandinistas en 1979, tras una sangrienta guerra civil, todavía un clima de

⁵⁷ Esta apreciación última así es apuntada por D. Victor Rodríguez Rescia. Entrevista realizada el 4 de diciembre de 2012. Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

enfrentamiento e intimidación impedía la consolidación de la democracia, cuyo proceso iría adoptando forma tras las elecciones de 1990. En el Salvador, de los quince presidentes del país que asumieron el cargo desde 1950 hasta 1989, sólo dos llegaron al poder mediante elecciones abiertas y razonadamente libres.

En Honduras ha habido cinco golpes de Estado desde 1950 hasta la primera década del siglo XXI en que tuvo lugar un nuevo golpe militar en el año 2009 que culminó con la expulsión violenta del país del presidente electo Manuel Zelaya. Un momento crucial en la vida de Honduras que marcaría la debilidad del Estado sería la guerra con El Salvador del 14 al 18 de julio de 1969 como resultado de las contradicciones con las burguesías de otros países a raíz de la desventaja hondureña en el proceso de industrialización impulsado por el Mercado Común Centroamericano y la manipulación de sentimientos nacionalistas (Benítez y Córdova, 1989).

Por otro lado, desde 1975 a 1981, se daría un proceso de transformación del Estado Militar en un gobierno civil que estaría completamente al servicio de la estrategia estadounidense de contención comunista en la región. Por lo que el país se transforma en un Estado militar contrainsurgente dando cobijo y soporte a fuerzas militares estadounidenses y contrarrevolucionarios nicaragüenses (Benítez y Córdova, 1989). Advertía a este respecto la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA, 1986) que la presencia de más de 12000 contrarrevolucionarios nicaragüenses en Honduras podía presentar una amenaza a la estabilidad política y militar del país.

El proceso político de transición hacia la democracia, explica el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH, 2012), se iniciaría en 1980 tras 17 años de gobiernos militares autoritarios y sólo 17 meses en ese período de gobierno civil. Desde entonces se sucederán elecciones cada cuatro años. Ahora bien, hasta 1984 no se iniciaría verdaderamente el proceso de declive de la influencia militar en el sistema político, que se prolongaría durante años y cuyas secuelas autoritarias, como indica Castro Suárez (2008) prevalecen a pesar de que su influencia se ha reducido.

Panamá, también narra una historia de militarización de la soberanía nacional, de golpes de Estado y de dominación por parte de Estados Unidos. Desde su independencia de Colombia y su constitución como república en 1903, la historia político-militar panameña ha tenido como eje central el Canal, inaugurado en 1914. Como explican Benítez y Córdova (1989) tras la Segunda Guerra Mundial, Panamá se convierte en el enclave militar de Estados Unidos, cuya situación de dependencia y de dominación transnacional imperante en el país trata de cambiarse sustancialmente tras el golpe de Estado de 1968 efectuado por la Guardia Nacional y que otorgaría la cabeza de gobierno al general Omar Torrijos, quien concentraría en su figura el sentimiento nacionalista que se había propagado en la década de los sesenta.

Aspecto esencial de la presidencia de Torrijos que sería la máxima expresión de esa política nacionalista lo constituirían los Tratados Torrijos-Carter (1977), en el que se establece la devolución de la soberanía panameña sobre el Canal, la cual se haría completamente efectiva el 31 de diciembre de 1999. A su vez, el gobierno Carter vinculó los Tratados del Canal a que el régimen panameño iniciara un proceso de democratización progresivo que debía culminar en el año 1984 mediante elecciones presidenciales (Beluche, 1994).

No obstante, la muerte del general Torrijos en 1981 ya fuera accidental o como consecuencia de un asesinato perpetrado por la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA), dificultó el proceso de democratización, así como la fuerte crisis social y política que tuvo lugar tras la toma de poder del gobierno nacido del fraude electoral acordado entre la Guardia Nacional panameña y los Estados Unidos y que derivaría en la invasión de Estados Unidos sobre Panamá en 1989 y la destitución del general Noriega (Beluche, 1994). Estos acontecimientos, marcarían el verdadero inicio del proceso de transición política a la democracia. Desde la presidencia de Endara en 1989, se realizarán elecciones de forma periódica cada 5 años.

Por su parte, Costa Rica celebró en octubre de 1989 su constitución como la primera democracia centenaria de América Latina. Para ese año, comenzaron a consolidarse de manera más amplia procedimientos e instituciones democráticas. Desde

entonces, los gobernantes democráticos han predominado en la historia del país; no obstante, el sistema democrático moderno rige desde los años cincuenta del siglo XX (Furlong, 1994).

Así pues, inmersos ya en estos años, el fin de la guerra civil de 1948 en Costa Rica, que no llegó al mes y medio de conflicto armado, trajo consigo el punto y final de la existencia del ejército en ese mismo año y la creación de la Constitución de 1949, tras la cual la Junta Fundadora de la Segunda República dirigida por José Figueres, dejó la presidencia a Otilio Ulate, que gobernaría hasta 1953.

Tras el conflicto armado de 1948 se producirá una progresiva reconciliación nacional que a principios de los años sesenta llevará a los dos sectores políticos implicados en dicha confrontación a reconocer la democracia y la concurrencia electoral como la vía adecuada para solventar sus discrepancias y no mediante las armas. Paralelamente, se crearán mecanismos de sufragio que harán casi imposible el fraude electoral. Este punto es de suma importancia puesto que la disconformidad con la política de la administración Calderón y el fraude electoral habían motivado el conflicto armado. Son, pues, estos pasos los que van consolidando y afianzando la democracia que hoy en día es la costarricense (Urcuyo, 1990).

Por tanto, la historia de la democracia en este país, sí tiene algo más que contar que en el resto de países centroamericanos estudiados. De hecho, es la que más ha durado en toda Latinoamérica de forma ininterrumpida desde el comienzo de la segunda mitad del siglo XX. Desde 1953, donde “por elección popular y con total transparencia, asume el poder Don José Figueres Ferrer, quién gobierna hasta 1958” (Tribunal Supremo de Elecciones, 2008: 31), las elecciones se sucederán de forma regular hasta el presente.

Para concluir esta síntesis sobre la historia democrática costarricense y dejar patente que el talante democrático de los costarricenses va más allá de la práctica electoral, nos quedamos con las palabras de Fernández Saborío (1989):

“En Costa Rica, pues, la democracia no es un esquema, una teoría, una entelequia, una formalidad. La democracia costarricense es casi como parte de la biología del país. En realidad, esta forma orgánica de vivirla permea no sólo las instituciones políticas, sino las actitudes mismas de los costarricenses que las crearon y las viven (...) Es democrática la convivencia y democrática la relación entre dos personas, la forma como se someten las querellas y la manera como la educación se utiliza para reducir diferencias económicas y fomentar la movilidad social” (pp. 86-87).

Es a partir de esta narración histórica político-militar de Centroamérica que podemos contextualizar y comprender mejor la situación de los derechos humanos en la subregión. Unos derechos que presumiblemente han sido vulnerados hasta la saciedad en la mayoría de los países, llegando a sus peores formas, como el secuestro, la tortura, la desaparición forzosa y la privación de la vida.

En este sentido, D. Rodolfo Meoño hace referencia a la situación trágica de los derechos humanos en Centroamérica, sobre todo en el denominado “triángulo norte” (Guatemala, Honduras y El Salvador). Y D. Rodolfo Vicente Salazar, expresa que, en el tema de derechos humanos, Centroamérica apenas sí está caminando⁵⁸.

La protección de los derechos humanos está garantizada por la aceptación y adaptación progresiva, por parte de los países centroamericanos, de los distintos instrumentos internacionales a la legislación nacional, normalmente mediante las constituciones de los mismos. Nos referimos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por un lado y económicos y sociales y sus protocolos facultativos y a la Convención Interamericana de Derechos Humanos principalmente. No obstante, la vulneración, más o menos flagrante y continuada, de los derechos humanos durante varias décadas, casi los habían convertido, por qué no decirlo, en papeles mojados.

⁵⁸ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meoño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Entrevista realizada a D. Rodolfo Vicente Salazar el 11 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Sin embargo, numerosos colectivos, asociaciones y organismos tanto regionales como internacionales no estaban dispuestos a consentir que esto sucediera. Y fue gracias a su magnífica labor de denuncia y exigibilidad de justicia para que sean respetados los derechos y condenados los culpables, que podemos conocer los hechos acontecidos. Conscientes de que es imposible concentrar toda la especificidad de esta extensa tarea acometida por las organizaciones defensoras de los derechos humanos durante tantos años, iniciaremos nuestra andadura en los albores de la década de los años ochenta del siglo XX, período que, como ya ha sido explicado, se caracterizó por la escalada de la violencia y el conflicto armado. Y la extenderemos hasta mediados de la década de los años noventa, tratando de extraer los aspectos más sobresalientes de la situación de los derechos humanos de primera generación en la subregión.

En este último sentido, D. Vernor Muñoz explica que antes de los acuerdos de paz de Esquipulas los derechos humanos estaban centrados en los derechos civiles y políticos, lo cual no es mera casualidad, sino que se deriva directamente del impacto que tuvieron las dictaduras y los regímenes totalitarios en Centroamérica, cuyo factor en común fue la existencia de regímenes que básicamente fueron asesinos, practicaron la desaparición forzada de las personas y pusieron limitaciones severas prácticamente a todos los derechos civiles, pero, especialmente, a la libertad de expresión, de tránsito y a todos los derechos políticos⁵⁹.

Así pues, en lo que concierne a El Salvador, la historia de los derechos civiles y políticos viene marcada por el horror y la barbarie. La violencia, las desapariciones forzadas, las torturas, los asesinatos políticos y aquellos “colaterales” como consecuencia de una guerra pero, sobre todo, como consecuencia de una política sistemática de represión brutal por parte de quienes ostentaban el poder. Tal política de eliminación era calificada por algunos sectores de la opinión pública como un auténtico genocidio.⁶⁰

⁵⁹ Entrevista realizada a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia-Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁶⁰ Basándose en la definición de genocidio hecha por Naciones Unidas y ampliando las razones religiosas a las ideológicas y políticas, Gabriel González, pretendía mostrar en su artículo que el proyecto político que se estaba implementando en los años ochenta en El Salvador conllevaba a prácticas genocidas por parte del régimen. Unas prácticas en las que la “oposición política” podía ser considerada como sujeto de exterminio. Además, concluye que la responsabilidad del exterminio recae tanto en los Estados Unidos de

Amnistía Internacional (1983), en su carta dirigida en 1981 al Secretario de Estado de los Estados Unidos afirmaba que era consciente de que las violaciones de los derechos humanos se estaban cometiendo en un momento de guerra civil y que conocía los informes sobre dichas violaciones cometidas por parte de las fuerzas no gubernamentales. Sin embargo, el análisis de todos los datos disponibles indicaba que la mayoría de las violaciones denunciadas, incluidas torturas, “desapariciones” y matanzas deliberadas habían sido perpetradas por las fuerzas de seguridad y dirigidas a personas que no participaban en actividades guerrilleras.

El suplemento boletín de Amnistía Internacional de marzo de 1982 denunciaba que las fuerzas de seguridad salvadoreñas habían estado llevando a cabo un plan amplio y sistemático de desapariciones, torturas, asesinatos individuales y matanzas masivas de hombres, mujeres y niños y que las víctimas no sólo eran supuestos sospechosos de oponerse al régimen, sino también miles de personas que se encontraban en las zonas elegidas para operaciones de seguridad (Amnistía Internacional, 1983).

Las condiciones de impunidad con la que estas atrocidades eran cometidas, bien sea por la incapacidad o el adormecimiento del Estado y los sistemas de justicia, favorecían su perpetuación. De hecho, el presidente Napoleón Duarte llegó a declarar que “5000 personas que habían desaparecido en El Salvador estaban posiblemente muertos” y que los asesinatos de otros 40000 estarían sin resolver porque “el Estado es incapaz de perseguir a los criminales.”⁶¹

En 1985, Amnistía Internacional continuaba denunciando las situaciones de vulnerabilidad e indefensión de la población a manos de las fuerzas gubernamentales que, a veces, actuaban con uniforme y, otras, vestidos de civil bajo los denominados “escuadrones de la muerte”.

América como impulsores y asesores de esa política de exterminio enmascarado bajo el objetivo de impedir el avance comunista. González, G. A. (1980): ¿Genocidio y guerra de exterminio en El Salvador? En ECA, 1980, nums. 384-385: 983- 1000.

⁶¹ Traducción propia. En Amnesty International (1985): *Amnesty International Report 1985*. London: Amnesty International Publications. P.144.

Desde 1978 a 1986 se atribuyen a las Fuerzas Armadas gubernamentales y a organismos paramilitares (escuadrones de la muerte) un total de 48055 ejecuciones arbitrarias de la población civil, víctimas de la violencia política, así como 6875 desapariciones forzadas (Cáceres, 1989).

Las consecuencias de la guerra y de la represión tuvieron, entre otras consecuencias, la de miles de desplazados salvadoreños a Honduras, Nicaragua o Costa Rica, abandonado sus tierras y hogares para vivir, la mayoría de ellos, como refugiados en campamentos y en condiciones lamentables. Pero si bien es cierto, que en esta tesitura se puede decir que al menos vivían. No obstante, como denuncia Amnistía Internacional (1983) se dieron numerosos casos en los que las fuerzas militares y paramilitares salvadoreñas incurrieron en terreno hondureño para secuestrar a refugiados salvadoreños de campamentos o domicilios privados en Honduras, para torturarlos, interrogarlos y matarlos. En numerosas ocasiones, estos actos se realizaron con la aprobación e incluso la colaboración de militares y paramilitares hondureños en acciones conjuntas.

Son renombrados por la significación del crimen o por la gravedad de los mismos la matanza del río Sumpul, la matanza del Mozote en la que las Fuerzas Armadas acabaron con la vida de más de mil campesinos, el asesinato de Monseñor Romero y el caso de los jesuitas, entre otros.

Respecto a este último atropello que costó la vida a seis jesuitas y dos mujeres, la organización Socorro Jurídico Cristiano (1990) remarcaba el sospechoso tratamiento posterior del caso por parte del Estado de El Salvador: burdas conjeturas en torno a los posibles culpables, gran tardanza en reconocer lo que era una evidencia, la implicación de las Fuerzas Armadas y en dar a conocer a los culpables, aun cuando diarios estadounidenses ya informaban sobre ello. También, explican que en El Salvador se vuelve rutinario hablar de la violación de los derechos humanos y los informes pueden incluso parecer repetitivos, pero los primeros meses de 1990 no han significado ningún avance en ningún sentido hacia el respeto por las libertades civiles.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2000 hizo pública su decisión respecto al caso “jesuitas” concluyendo, al respecto de lo expuesto, que el Salvador había violado el derecho a la vida y que había faltado a su deber de investigar y castigar a los responsables de esos actos, confirmando lo que Socorro Jurídico Cristiano venía denunciando.

Para 1993, a pesar de que se esperaba que la paz empezara a consolidarse tras los acuerdos entre las fuerzas gubernamentales y el FMLN, lo cierto es que la violencia política se incrementó. Los asesinatos de altos dirigentes del FMLN asignados a la reaparición de los escuadrones de la muerte y las 308 ejecuciones extrajudiciales cometidas entre enero y septiembre de 2003 dan muestras sobradas de ello (Quesada, 1993).

CODEHUCA (1995) destacó que la falta del cumplimiento completo de los Acuerdos de Paz, ya en 1995, permitió el aumento de la delincuencia común, la presencia del crimen organizado y como efecto opuesto la fuerte presión por parte de algunos sectores para que se acatasen los acuerdos.

En esta situación de conflicto armado continuado durante más de diez años, la infancia creció en un ambiente hostil, empobrecido, sin apenas posibilidades de desarrollo. Miles de ellos se vieron gravemente afectados: separados de sus familias, huérfanos, adoptados ilegalmente, refugiados, o pasaron a engrosar las largas listas de desaparecidos y asesinados. La barbarie quiso que a muchos de ellos ni si quiera se les diera la oportunidad de nacer.

La historia de las masacres, de las torturas, de la represión con la que se inicia el relato de los derechos humanos en el Salvador, perfectamente puede hacerse extensible a la situación guatemalteca. Ahora bien, el conflicto armado guatemalteco, como ya dijimos, es mucho anterior y el hecho de la violencia política camina a la par de una política etnocida. La historia de la guerra y de la guerrilla; de la política de “arrasamiento” que borró del mapa, literalmente, a cientos de poblaciones; de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y el reclutamiento forzoso de la población civil para tal fin y la militarización, en general, de ésta; de las aldeas estratégicas, modelo o

polos de desarrollo entre otros tantos elementos, son los que moldean la situación de los derechos humanos en Guatemala.

Comienza nuestro camino con el gobierno de Lucas García, con quien se recrudecería la represión y el clima de violencia configurando una atmósfera de terror dirigida a terminar con las organizaciones estudiantiles, gremiales y políticas. También las comunidades indígenas y la población rural sufrían una violencia política sin precedentes. La represión estaba extendida por todo el país (López, 1980).

En 1983 el Comité Guatemalteco de Familiares de Detenidos Desaparecidos (COFADEG) y la Asociación Centroamericana de Familiares Detenidos y Desaparecidos (ACAFADE) denunciaban su preocupación por la violación continua de los derechos humanos en Guatemala y por la existencia de 35000 personas detenidas y desaparecidas. Del mismo modo afirmaban que el gobierno guatemalteco entonces en el poder, presidido ilegítimamente por el General Mejía Vítores estaba continuando con la línea genocida de los gobiernos militares que le precedieron mediante el arrasamiento de poblaciones y la formación de aldeas estratégicas, así como aumentando escandalosamente las desapariciones forzadas.

El Comité Pro Justicia y Paz de Guatemala (1984) destaca que la violación de los derechos políticos se cometió en Guatemala con la misma instauración de los gobierno de Lucas García y Ríos Montt. Se viola la libertad de conciencia, quien sea calificado de “comunista” se le secuestra, tortura y asesina. Así es como murieron numerosos dirigentes sindicales, políticos, maestros, cuya afiliación comunista nunca fue probada. Los derechos sindicales desaparecieron por ley. Del mismo modo el colectivo periodístico fue perseguido y asesinado en muchos casos, por lo que la libertad de expresión estaba seriamente comprometida.

Cáceres (1989) contabiliza en un total de 19030 las muertes que desde 1978 a 1986 se atribuyen a las Fuerzas Armadas gubernamentales y a organismos paramilitares (escuadrones de la muerte) y 2417 desapariciones forzadas.

Respecto a los niños indígenas el Comité pro Justicia y Paz de Guatemala destacó sucesos aterradores como el asesinato de niños y mujeres embarazadas, destruir los fetos después de sacarlos del vientre materno, destrozarse contra las piedras o los árboles a niños pequeños y después quemarlos, etc. La barbarie no tiene límites. En este mismo sentido, la oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG, 1988) denunciaba el asesinato directo de muchos niños entre los años 80 y 83 a manos de soldados y miembros de las PAC y relata las serias dificultades de muchos niños para sobrevivir y la muerte de muchos otros durante las huídas y persecuciones por las montañas o caminos del exilio.

CODEHUCA (1990) informaba que en el año 1989 la violación de los derechos civiles y políticos se producía continuamente de forma grave y sistemática, sobre todo del derecho a la vida. Denunciaban que ese año del período presidencial de Vinicio Cerezo había quedado caracterizado por las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, los tratos crueles inhumanos y degradantes, el amedrentamiento de la población, el resurgimiento de los escuadrones de la muerte, los ataques contra medios de comunicación y grupos de defensa de los Derechos Humanos. Todo ello bajo la total impunidad e ineficacia del poder judicial.

En 1995, la situación de los derechos humanos en Guatemala seguía siendo muy negativa: las ejecuciones extrajudiciales aumentaron considerablemente con respecto a 1994. Entre las víctimas se encontraban activistas indígenas, trabajadores pro derechos humanos, supuestos opositores al gobierno, estudiantes y personalidades académicas, refugiados que retornaban al país... Las fuerzas de seguridad continuaron cometiendo violaciones con casi total impunidad. Hubo casos de desaparecidos, torturados y varios niños de la calle fueron ejecutados extrajudicialmente por la policía o agentes de seguridad privados con licencia oficial (Amnistía internacional, 1995).

Para concluir este apartado destinado a Guatemala y en relación a los últimos hechos denunciados, destacar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de noviembre de 1999 contra Guatemala por el caso Villagrán Morales y otros, más conocida como el caso de los niños de la calle, que muestra hasta qué punto el Estado consintió con un patrón de violencia sistemática que venía ejerciéndose en contra de los niños de la calle por parte de la Policía Nacional de Guatemala, introdujo

el concepto de vida digna y resolvió que el Estado había violado los artículos 4, 5, 7, 8, 19 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos relativos al derecho a la vida, a la integridad, a la libertad personal, a los derechos del niño y a las garantías y protecciones judiciales de estos niños⁶².

En lo que respecta a Honduras, las violaciones de los derechos humanos sufrieron un aumento importante al comienzo de la década de 1980: aumentaron las detenciones con carácter de secuestro, las desapariciones selectivas, las torturas y también de los informes sobre asesinatos políticos que eran atribuidos a las fuerzas gubernamentales. En un principio, estos ataques se realizaban contra personas que eran sospechosas de formar parte de movimientos insurgentes salvadoreños. Sin embargo, estas prácticas continuaron realizándose contra líderes sindicales o estudiantiles, organizadores campesinos y activistas políticos de izquierda (Barahona, 1990).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos condena al Estado hondureño en el caso de Manfredo Velásquez en 1988. Es importante de esta sentencia destacar que la Corte reconoce que la desaparición de Velásquez tiene lugar dentro de una práctica sistemática de desapariciones forzosas que el Estado consumaba o toleraba en el período entre 1981 y 1984. Estos hechos también serían reconocidos en la sentencia de los costarricenses Fairén y Solís, pero no la responsabilidad del Estado hondureño como sí hizo en el caso Velásquez (Barahona, 1990).

Respecto a la niñez, CODEHUCA (1993) destacaba, sobre todo, el aumento acelerado de adopciones de legalidad dudosa en los años 80. Pudiendo pasar a engrosarse la lista de violaciones de derechos humanos en el país con el tráfico de menores. Además, afirma que el tráfico de menores se desarrolla envolviendo cada vez más en el negocio a más personas vinculadas (directa o indirectamente) a las instituciones encargadas de los procedimientos legales.

Como ya mencionamos en el apartado de la situación de los derechos humanos en El Salvador, recoge Amnistía Internacional (1983) su preocupación por la recepción de numerosos informes que ponían de manifiesto la participación del ejército hondureño en

⁶² Caso *Villagrán Morales y otros* (“Niños de la Calle”) contra Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. En OEA-CIDH (2009): *La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Washington D.C.: OEA, CIDH.

acciones militares comunes con El Salvador para bloquear la entrada al país de posibles refugiados lo que supuso el asesinato masivo de esas personas a manos de las tropas salvadoreñas. Tal es el caso de la matanza del río Sumpul. Y también aquellas informaciones que manifiestan la connivencia de los militares hondureños con los salvadoreños en la penetración reiterada de estos últimos en territorio hondureño con la finalidad de secuestrar a refugiados salvadoreños en el país.

El informe de Amnistía Internacional, ya del año 1985, también se hace eco de esa relación de complicidad macabra entre ambos ejércitos y de igual forma ofreciéndole apoyo logístico a la contrainsurgencia nicaragüense, los cuales fueron presuntamente responsables en 1984 de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales de nicaragüenses y hondureños a ambos lados de la frontera. También, Amnistía Internacional expresó su preocupación por la detención sin orden judicial de los detenidos políticos, en centros de detención tanto oficiales como no oficiales, torturas, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Las víctimas seguían siendo profesorado y estudiantes universitarios, sindicalistas, defensores de los derechos humanos, líderes religiosos y campesinos y refugiados salvadoreños y nicaragüenses.

De 1979 a 1987, Cáceres (1989) contabiliza un total de 356 las ejecuciones extrajudiciales de la población civil a manos de las Fuerzas Armadas gubernamentales y organismos paramilitares (escuadrones de la muerte) y 190 desapariciones forzadas.

El Comité de los Derechos Humanos en Honduras en su informe presentado a CODEHUCA (1990) explica que en ese año las violaciones de los derechos humanos fueron cometidas principalmente por miembros de las Fuerzas Armadas, con la omisión por parte de las autoridades civiles para investigarlas y sancionarlas. Se hablaba de amenazas de muerte; atentados en los que la autoridad fue sospechosa, ejecuciones extrajudiciales al menos unas veinticinco, homicidios por abuso de autoridad, 122 casos de tortura; atentados y asesinatos contra dirigentes sindicalistas, periodistas y las elecciones de 1989 estuvieron marcadas por cuantiosas irregularidades en , entre otras vulneraciones a los derechos.

En 1995, CODEHUCA y CASA ALIANZA denunciaba la violación sistemática de los derechos de los niños de la calle. En Honduras en concreto, hacían referencia al encarcelamiento de menores en prisiones de adultos, lo que provocó que muchos fueran agredidos física y psicológicamente y, algunos, sexualmente (Long Saborío, 1995).

Para ese mismo año, en términos generales, Amnistía Internacional (1995) denuncia varias ejecuciones extrajudiciales; dos hombre supuestamente secuestrados por las Fuerzas Armadas; amenazas contra defensores de los derechos humanos y casos de varios menores que fueron arrestados ilegalmente y maltratados. También destacó que tomó impulso el proceso de reforma relativo a los derechos humanos nombrando un fiscal general que dirigiera en Ministerio Público y la asunción por parte de este ministerio del control del nuevo Departamento de Investigaciones Criminales que sustituyó a la Dirección Nacional de Investigaciones, la cual estuvo implicada en numerosas violaciones a los derechos humanos en el pasado, adopción de medidas para mejorar la administración de justicia, entre otras reformas. El emprendimiento de éstas supuso un cambio cualitativo importante en la acción estatal al respecto de los derechos humanos.

En Nicaragua, la preocupación principal de Amnistía Internacional (1980) antes del triunfo de la revolución sandinista fueron los miles de arrestos arbitrarios y ejecuciones sumarias cometidas por la Guardia Nacional. A partir del 17 de julio de 1979, con el régimen sandinista en el poder, la principal preocupación fueron las detenciones sin proceso a gran escala y los procedimientos penales. De siete mil a nueve mil personas fueron arrestadas y detenidas en las semanas posteriores al fin del conflicto armado. También se informó de hecho, sobre ejecuciones de guardias nacionales tras haberse rendido. Salieron a la luz más de cien ejecuciones de guardias nacionales durante los diez días posteriores al derrocamiento del régimen somocista.

Durante los años posteriores a 1980, la preocupación principal de Amnistía Internacional seguía siendo la detención de presos bajo la ley de Orden Público de 1979 y la declaración del estado de emergencia hasta 1984 lo que supuso la suspensión de ciertos derechos civiles básicos como la incomunicación de prisioneros políticos hasta que eran llevados ante las Cortes (Amnistía Internacional 1983, 1985). También Amnistía Internacional (1985) estaba preocupada por algunos informes de malos tratos

o tortura, asesinatos arbitrarios y detenciones no reconocidas por las fuerzas del gobierno en el contexto del conflicto armado en zonas aisladas, así como los frecuentes informes de las torturas y ejecuciones cometidas por las fuerzas irregulares contrarias al gobierno nicaragüense.

El Departamento de Estado informando sobre las violaciones a los derechos humanos del año 1988, pone de manifiesto la existencia de asesinatos políticos, alrededor de veintiocho, y desapariciones, la mayoría atribuidos a las fuerzas de seguridad sandinista, así como casos de tortura u otras formas de castigo crueles, inhumanos y degradantes contra prisioneros y campesinos, entre otras violaciones⁶³

En 1990 Amnistía internacional informa sobre el asesinato por parte del ejército de 12 campesinos que supuestamente colaboraban con la contrainsurgencia. El gobierno sandinista tampoco aclaró la situación o el paradero de varios presos desaparecidos tras ser detenidos entre los años 1987 y 1988. Se iniciaron una serie de investigaciones sobre la muerte de varios civiles, presuntamente a manos de tropas del gobierno. Por otro lado se indultó y excarceló a 1649 personas que eran presuntos ex miembros de la Guardia Nacional somocista.

Con esta política de amnistía a reos, el gobierno sandinista pretendía caminar hacia una plena conciliación nacional, de la misma forma que con el proceso de traspaso efectivo y pacífico del poder político el día 25 de abril de 1990 (CODEHUCA, 1990).

En 1995 hubo cuantiosos informes sobre malos tratos infligidos por la policía a detenidos. Se atentó contra la vida de un sindicalista en la que se suponía la actuación de las autoridades; se desestimaron los cargos contra nueve miembros del ejército en relación al homicidio de un joven en 1990 y los informes de homicidios y secuestros perpetrados por ex rebeldes y ex combatientes del ejército, asociadas en parte al incumplimiento del gobierno de las disposiciones de desmovilización acordadas al finalizar la guerra civil (Amnistía Internacional, 1995).

⁶³ Una revisión crítica del informe del Departamento de Estado de 1989, no sólo para el caso nicaragüense, puede verse en Human Rights Watch (1989): CRITIQUE. *Review of the Department of State's Country Reports of Human Rights Practice for 1988*. Washington: Human Rights Watch.

En Panamá, la Comisión de la Verdad de Panamá (2002) en su informe final, estudia la represión contra la población panameña durante el régimen militar de 1969 a 1989. Explica que los asesinatos por parte del Estado se incrementaron desde 1968 hasta 1972, año a partir del cual comenzaron a disminuir por la consolidación del régimen opresor. En la década de los ochenta, durante las elecciones de 1984 se inicia un nuevo ciclo de asesinatos. En su informe, la Comisión de la Verdad hace referencia a 110 casos de personas desaparecidas forzosamente o asesinadas individualmente o en grupo. En concreto, setenta asesinatos y cuarenta desapariciones forzosas.

Por su parte, el Comité de Familiares de Desaparecidos de Panamá Hector Gallego (2002) en su análisis del citado Informe final de la Comisión de la Verdad constata que la represión contra los panameños se dio durante todo el período del régimen militar pero que ésta fue más intensa en los años iniciales (1968-1972) y finales (1987-1989). También que la mayoría de los encarcelamientos ilegales, destierros, torturas, desapariciones forzadas y asesinatos bajo el régimen del General Torrijos se dieron contra campesinos, jóvenes, estudiantes, obreros y militantes de izquierda. Y respecto a los casos tratados manifestaban que eran más casos los que debieron ser presentados y documentados.

En el año 1988, entre otras violaciones a los derechos humanos, se cometió un asesinato político; hubo una ola de arrestos y detenciones políticas por parte del régimen en las que dieciséis de esas personas estaban desaparecidas y también tratos crueles y degradantes hacia la población sufridas, principalmente, en protesta durante las semanas siguientes a la destitución de Noriega (Department of State's, 1989).

El informe de CODEHUCA (1990) centra su atención en la violación de los derechos humanos que se produjo en el contexto de la invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989. Tras la anulación de las elecciones del 7 de mayo de 1989, Estados Unidos intensificó sus acciones de hostigamiento y amenaza de intervención armada contra Panamá, por lo que sitúan al gobierno norteamericano como agente violador de la soberanía y autodeterminio de los panameños. Respecto al derecho a la vida, afirma que la 82 División bajo las órdenes de George Bush inició la acción genocida contra Panamá que costó la vida a alrededor de tres mil personas según estimaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Panamá

(CONADEHUPA-CODEHUCA) y el bombardeo de gran parte del barrio de “El Chorrillo” durante el ataque norteamericano al Cuarte Central de las Fuerzas de Defensa de Panamá dejó a veinte mil familias sin pertenencias y sin viviendas. La Cruz Roja estimó doscientos catorce desaparecidos. Desde la invasión militar se cometieron otras muchas violaciones como ejecuciones extrajudiciales, abuso de fuerza y poder, uso de químicos y tecnología bélica experimental no convencional; seis mil detenciones arbitrarias e ilegales, etc.

En 1995, Amnistía Internacional destacó en su informe para ese mismo año, el indulto por parte del gobierno de Ernesto Pérez de doscientos veintidós ex funcionarios y ex militares que apoyaron al general Noriega, algunos de los cuales permanecieron en prisión desde la invasión de 1989 sin juicio. Destacaba también que Manuel Noriega fue condenado a veinte años de prisión por ser considerado culpable del asesinato de un mayor que dirigió un intento golpista en 1989. Y también, fueron condenados a quince años de prisión tres ex soldados por el secuestro y asesinato de un sacerdote colombiano en 1971.

Por su parte, CODEHUCA (1995) destacaba, entre otros problemas, los relativos a la escasez de viviendas y a la situación de los pueblos indígenas, los cuales eran víctimas de abusos de autoridad por parte de la Fuerza Pública. Abusos los que destaca la Comisión muy graves, pero que, como podemos apreciar, de intensidad menor con respecto a años anteriores.

En Costa Rica, Segreda Mena (1980) en su artículo para la revista *Derechos Humanos en Centroamérica* destacaba la fuerte represión a la que estaba siendo sometido, cada vez más, el pueblo costarricense en la búsqueda de la defensa de sus derechos, tomando como principal ejemplo el conflicto bananero de entonces de los trabajadores con la compañía Standard que se saldó con más de doscientos encarcelados y el impedimento del libre tránsito de las personas. La huelga de Limón del año anterior se saldó con varios heridos bala, decenas de encarcelados y un niño muerto por asfixia como resultado de gases lacrimógenos lanzados por las fuerzas del gobierno.

Amnistía Internacional (1983) hace referencia a su petición en 1981 al gobierno costarricense para que varios refugiados en el país no fueran devueltos a sus países de origen donde la organización consideraba que sus vidas corrían serio peligro. Y se hacía esta petición en el contexto de diversas informaciones que había organización sobre arrestos a ciudadanos salvadoreños y refugiados de otras nacionalidades aparentemente sin orden judicial y que eran expulsados del país. También, solicitó información sobre la muerte de una joven en prisión sospechosa de ser terrorista a manos de un guardia civil. Y se hace eco de diversos exámenes médicos que sugieren malos tratos a algunos detenidos.

El informe de Amnistía Internacional de 1985, referente al año anterior ponía de manifiesto que para finales de ese año, varias personas que originalmente fueron detenidos en 1981 por motivos políticos todavía estaban bajo custodia esperando que sus casos fueran resueltos. Varias fases del procedimiento habían superado los períodos establecidos por la ley. También, mostraba su preocupación por varias denuncias de malos tratos durante arrestos e interrogatorios cometidos por miembros del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) que nunca fueron investigados satisfactoriamente.

CODEHUCA (1990), quiso denotar que el gasto del Estado en seguridad había aumentado considerablemente en detrimento del gasto social. La mayoría de las violaciones de los derechos humanos en el país estaban relacionadas con detenciones arbitrarias, más de quince mil cuatrocientas sólo en 1989. También se dieron algunos casos de abusos de autoridad, corrupción por parte de autoridades de los cuerpos de seguridad y varias muertes de civiles a manos de éstos. Otros derechos vulnerados puntualmente fueron los de libertad de reunión, religiosa o de expresión.

Long Saborío (1995) puso de manifiesto dentro del fenómeno de violencia contra niños de la calle como factor característico y común en Centroamérica la detención de seis miembros de los llamados chapulines por parte de la policía de la OIJ, su tortura y el asesinato de uno de ellos. Asimismo, con posterioridad a estos hechos, otro niño de la calle que fue arrestado murió en circunstancias extrañas cuando era trasladado en un vehículo policial.

Por su parte, Amnistía Internacional (1995) destaca para el año 1994 la recepción de varios informes donde se hacía alusión al uso excesivo de la fuerza por parte de la policía, en el contexto de un enfrentamiento entre trabajadores de plantaciones bananeras y guardias civiles. También, se hizo eco de la declaración del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre Costa Rica al respecto de la falta de información adecuada proporcionada por el Estado sobre los derechos de las personas que se encontraban sumidos en un largo período de prisión preventiva.

Para concluir, hemos de poner de manifiesto que el análisis realizado permite comprender la situación específica de los derechos humanos en Centroamérica y al lector hacerse una idea de la propia idiosincrasia de cada país con respecto a la vivencia de los mismos que, claramente, estuvo muy degradada en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante el período de conflicto armado. Y con una intensidad menor, pero también importante, en Honduras y Panamá. Independientemente de la situación de guerra entre ejércitos y guerrillas que vincula a los anteriores países, aunque con diferencias notables entre ellos, todos los países, con la excepción de Costa Rica, tienen una historia política contemporánea común vinculada al poder militar, las dictaduras, los golpes de Estado y la represión. Todo ello ha generado un clima de inestabilidad política y social que dificulta un ritmo de progreso satisfactorio en la subregión, quien experimenta incipientemente los beneficios de transitar hacia regímenes de gobiernos democráticos cuya historia de consolidación todavía está por escribirse.

3.3 La violencia en Centroamérica.

En el mundo mueren 526000 personas cada día por la violencia armada, y de ellos, casi 400000 en homicidios intencionados. A pesar de lo que pudiera pensarse, la mayoría de las personas que mueren a causa la violencia armada no lo hacen a consecuencia de conflictos armados o de actividades terroristas. Sólo 1 de cada 10 muere por estas causas (Geneva Declaration Secretariat, 2011).

Centroamérica puede ser considerada la región más violenta del planeta. De hecho, en el período de 2004 a 2009, tres de los siete países más violentos del mundo eran

centroamericanos: El Salvador, Honduras y Guatemala (Geneva Declaration Secretariat, 2011). A este respecto, D. Vernor Muñoz expresa que:

“Hay que recordar que Centroamérica, dentro del contexto general de América Latina es la región más violenta de la región y del mundo. Y la expresión de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, este..., específicamente es delicada en la región. Entonces, digamos, la violencia es un tema que descolla dentro del tema general de la violación de los derechos humanos⁶⁴”.

Dos son básicamente las formas de ejercer la violencia: mediante el atentado a la vida e integridad física de las personas y a través del atentado contra el patrimonio de las personas. A continuación, puede apreciarse las consecuencias del nivel de violencia alcanzado en Centroamérica a través de la medición de una de las peores y más graves acciones cometidas contra la integridad de las personas, el homicidio.

Tabla 15: Índice de homicidios por cada 100000 habitantes. Centroamérica. Años 2006 y 2011.

País	2006	2011
Costa Rica	8	12
El Salvador	65	72
Guatemala	47	50
Honduras	63	86
Nicaragua	13	12
Panamá	11	20
América Latina	25	26
Mundo	9	8.8

Fuente: PNUD (2009): *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, Nueva York: PNUD; Policía Nacional de Nicaragua (2012): *Seguridad Ciudadana en Centroamérica*. En http://csis.org/files/attachments/120618_Granera_Presentation_1.pdf

⁶⁴ Entrevista realizada a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia- Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Como se desprende de la Tabla 15 en todos los países, con la excepción de Nicaragua, han aumentado de forma considerable los homicidios, lo que revela que la violencia en la región no es una cuestión de capa caída sino que va en aumento. Costa Rica es el país mejor posicionado con el menor número de homicidios para ambos períodos. En 2011, Nicaragua, que logra reducir en una las muertes violentas con respecto al año 2006 se sitúa al mismo nivel que Costa Rica. No obstante, aunque sean las cifras más bajas de la subregión son todavía muy elevadas y se encuentran considerablemente por encima del promedio mundial que prácticamente se mantiene invariable para los años estudiados. En el extremo contrario se sitúan El Salvador, Honduras y Guatemala con unas cifras inaceptables por encima de setenta de homicidios por cada 100000 personas para los dos primeros países y cincuenta en Guatemala. Es sorprendente el aumento inusitado de las muertes violentas en Honduras que pasan de 63 en 2006 a nada menos que 86 en 2011, lo que indica que cada vez más la violencia criminal se está instaurando en el país y que no se está trabajando en la dirección adecuada. Con respecto al promedio latinoamericano, también muy elevado, sólo Panamá, Nicaragua y Costa Rica se encuentran por debajo.

Otro aspecto a considerar que atenta contra la vida y la integridad física de las personas y que puede ofrecer una visión más amplia de la violencia en la subregión de la que se desprende de la tasa de homicidios, son las tasas de denuncias por agresión, violación o secuestro.

Tabla 16: Tasas de denuncias de agresión, violación y secuestro. Centroamérica. Años 2006 y 2007.

País	Delito	2006	2007
Costa Rica	Agresión	135	144
	Violación	30	30
	Secuestro	0,1	0,2
El Salvador	Agresión	80	64
	Violación	18	12
	Secuestro	0,2	0,2
Guatemala	Agresión	184	174
	Violación	31	..
	Secuestro	0,8	..

País	Delito	2006	2007
Honduras	Agresión	32	..
	Violación	3,5	1
	Secuestro	0,2	0,3
Nicaragua	Agresión	333	335
	Violación	28	31
	Secuestro	0,7	0,8
Panamá	Agresión	36	..
	Violación	24	24
	Secuestro	0,4	0,9

Fuente: PNUD (2009): *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.*

En primer lugar, hay que aclarar que el tratamiento de los datos requiere cierta cautela puesto que, cuando nos referimos al hecho de interponer una denuncia y en relación con estas acciones violentas, existe un subregistro patente. No obstante, los datos nos ayudan a crear una imagen aproximada de la situación de la subregión a este respecto y la evolución de la misma.

Así pues, en Costa Rica ha habido un aumento de las agresiones del año 2006 al 2007. Si bien es cierto, este aumento pudo deberse a la inclusión de nuevas categorías de agresión en el registro en 2007. Las denuncias por violación se mantuvieron constantes y por secuestro aumentaron, si bien, ambas son menores con respecto a años anteriores (PNUD, 2009).

En El Salvador los casos de agresión y violación disminuyeron considerablemente del año 2006 al 2007, no ocurrió lo mismo con las denuncias por secuestro, que se mantuvieron invariables

En Guatemala, las denuncias por violación se redujeron ligeramente en 2007. Los datos pertenecientes a violaciones, sólo disponibles para el año 2006, son los más altos de toda Centroamérica. Y la tasa de denuncia por secuestro, es la segunda más alta de la subregión, sólo por detrás de Panamá.

En el caso de Honduras, los niveles de agresión y violación serían los más bajos de Centroamérica y la tasa de denuncias por secuestro, si bien no es la más baja, se encuentra muy próxima al nivel más bajo que se registra en El Salvador y Costa Rica. Aunque habrían aumentado con respecto a 2006. No obstante, estos datos han de ser tomados con suma cautela, puesto que como explica PNUD (2009) la precariedad estadística es preocupante y mientras que fuentes alternativas manejaban una tasa de 18 violaciones en 2003, las informaciones oficiales mantendrían que en tan sólo tres y cuatro años después (2006 y 2007) éstas se habrían reducido en más de un 90%.

Nicaragua, por su parte, manifiesta una tendencia preocupante, pues los tres tipos de actos violentos que se estudian aumentan sensiblemente de un año para otro. Además, el número de denuncias por agresión es el más elevado de la subregión.

Panamá, mantiene la segunda tasa de denuncias por agresión más baja de Centroamérica, por detrás de Honduras, y de violación, por detrás de El Salvador. Aun así, son cifras todas muy elevadas. Pero en lo relativo a los secuestros la situación se vuelve muy preocupante puesto que han aumentado 0,5 puntos en tan sólo un año, siendo la tasa más elevada de Centroamérica (0,9).

Los principales delitos y más graves son los cometidos contra las personas y la vida, (como estamos viendo) pero los atentados contra el patrimonio, también son fuente de violencia y generadores de inseguridad ciudadana. Veamos, pues, cual es la situación concreta de la subregión al respecto de los delitos cometidos contra el patrimonio privado.

Tabla 17: Tasa de denuncia de robo, hurto y estafa. Centroamérica. Años 2006 y 2007.

País	Delito	2006	2007
Costa Rica	Robo	930	883
	Hurto	234	271
	Estafa	63	63
El Salvador	Robo	118	109
	Hurto	202	158
	Estafa	26,5	25,6

País	Delito	2006	2007
Guatemala	Robo	450	564
	Hurto	216	162
	Estafa	..	58
Honduras	Robo	13	4
	Hurto	5	0,2
	Estafa	0,8	..
Nicaragua	Robo	441	497
	Hurto	316	373
	Estafa	50	52
Panamá	Robo	29	34
	Hurto	309	322
	Estafa	34	41

Fuente: PNUD (2009): *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.*

El subregistro al respecto de estos datos es muy elevado porque la denuncia depende exclusivamente de su víctima y, además, la clasificación dudosa que se realiza en la práctica de estos delitos dificultan la medición (PNUD, 2009). No obstante, esta información nos permite ampliar el diagnóstico de la situación de la violencia en Centroamérica, más allá de la ejercida contra la integridad física de las personas.

En Costa Rica la tasa denuncias por robo es la más elevada de Centroamérica seguida con distancia por Guatemala y Nicaragua. El hurto se ha incrementados sensiblemente en el primer país y el nivel de estafas se mantiene. Guatemala mantiene un nivel alto de robos y hurtos. Si bien, los robos se está reduciendo, el hurto aumentó en 2007. Mientras que en Nicaragua todas las actividades delictivas habrían aumentado considerablemente para el año 2007.

Por su parte, Honduras, presenta de nuevo unas cifras sospechosamente bajas por las cuales podría ser considerado el país más seguro en términos de delitos contra el patrimonio. Pero, como indica PNUD (2009), estos datos tan contrarios al resto de evidencias podrían indicar que la población hondureña apenas denuncia estas acciones delictivas, quizás porque no creen que sirva de mucho.

En El Salvador la incidencia de todas las actividades delictivas que estamos analizando disminuyeron en el año 2007 con respecto al año anterior, sobre todo las acciones de hurto.

Finalmente, Panamá presenta una situación más favorable en lo que concierne al robo y la estafa con respecto al resto de países centroamericanos. El hurto es la actividad delictiva contra el patrimonio más extendida y resulta también preocupante que la tasas de denuncias por robo, hurto y estafa hayan aumentado.

Hasta ahora hemos podido comprobar cómo Centroamérica se posiciona como una de las regiones más violentas a nivel mundial al analizar los datos relativos al crimen y la violencia en la región. Pero, ¿por qué Centroamérica? ¿Qué factores se convierten en facilitadores, generadores o potenciadores de la violencia?

La situación de irrespeto generalizado que ha caracterizado a la subregión en el contexto histórico político militar que hemos analizado, unida a las desfavorables condiciones socioeconómicas y a la particular ubicación geográfica ha favorecido la conjunción de una serie de elementos propiciatorios de la violencia y el crimen, tales como, la disponibilidad de armas de fuego, el desarrollo de las actividades de las redes transnacionales de crimen organizado, la corrupción de las instituciones públicas o la actividad delictiva de las pandillas o maras. Aspectos que no han hecho sino alimentar una especie de mutación o transición de la violencia política a la violencia criminal.

En este sentido, explica el Banco Mundial (2011b) que la historia del conflicto armado en la subregión suele ser un argumento frecuente para explicar los niveles descomunales de violencia bajo las hipótesis de que la guerra pudo haber creado una cultura de la violencia entre la población, una tendencia a depender de la violencia para arreglar los problemas y que el reciente conflicto armado pudo contribuir a un mayor nivel de violencia debido al traslado de armas de fuego y municiones a la región. No obstante, aunque no existen claras evidencias de estos argumentos, se reconoce que “es posible que las guerras (junto con otros factores tales como el narcotráfico) hayan jugado un papel importante en la extendida disponibilidad de armas de fuego, que es un factor de riesgo reconocido del crimen y la violencia” (Banco Mundial, 2011b: 20).

Pasemos a conocer, pues, cual es la disposición de armas de fuego por parte de la población civil en Centroamérica, como indicador de esa relación de riesgo existente entre la posesión de armas y la perpetración de actos violentos y delictivos.

Tabla 18: Armas de fuego en manos de civiles. Centroamérica, 2007.

País	Armas registradas	Armas estimadas	Armas por cada 100 personas
Costa Rica	43.241	115.000	2,8
El Salvador	198.000	450.000	7,0
Guatemala	147.581	1.950.000	15,8
Honduras	133,185	450.000	6,2
Nicaragua	..	385.000	7.0
Panamá	96.600	526.600	5,4

Fuente: Karp 2008, Fundación Arias 2005. En Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo.*

Como puede apreciarse, Costa Rica es el país con menor número de armas registradas mientras que El Salvador es el que más. Guatemala, Honduras y El Salvador son los países con mayor número de armas de fuego, tanto registradas como calculadas. Es muy llamativo el hecho del registro diferencial tan abultado entre el número de armas legales y las que verdaderamente se estiman circulan en cada país. La mayor dispersión a este respecto, se produce en Guatemala, seguido de Panamá. En el primero, las armas de fuego estimadas superan en más de trece veces las registradas y en Panamá cinco veces. Así pues, Guatemala es el país donde, por término medio, la población civil posee más armas de fuego, con una incidencia de 16 armas por cada cien personas, seguido de El Salvador, Nicaragua y Honduras (7 armas). En el extremo contrario se sitúan Costa Rica y Panamá, con 3 y 5 armas por cada 100 personas.

Otro factor que se revela como muy importante entre las causas de la violencia y la inseguridad centroamericana es el narcotráfico, como principal actividad criminal organizada. Como informa el Banco Mundial (2011b) por América Central circula más del 90% de la droga que va a Estados Unidos. El PNUD (2009) explica que la subregión está ubicada entre los principales países productores (México y Colombia) y el mayor centro de consumo mundial (Estados Unidos, aunque también hacen llegar la droga a

Europa), lo que la han convertido en una ruta fundamental en el tráfico de sustancias psicotrópicas, principalmente, cocaína.

Otros aspectos que han favorecido que el narcotráfico se instale y expanda en Centroamérica han sido la incapacidad de algunos Estados centroamericanos para controlar sus espacios marítimos, terrestres y aéreo, los desmovilizados de las guerras, el crecimiento de la seguridad privada sin control, la disponibilidad y abundancia de armas y las numerosas oportunidades que se generaban para introducir la droga en Estados Unidos mediante la intensa actividad migratoria hacia ese país que, en numerosas ocasiones, era ilegal (PNUD, 2009).

Las consecuencias del desarrollo de esta actividad ilícita suponen grandes inseguridades para la población centroamericana tales como los homicidios y demás incidentes violentos que se generan entre bandas narcotraficantes, dentro de la propia organización del narcotráfico, etc.; el consumo local de droga que incita a cometer otros delitos; el estímulo de otras formas de criminalidad organizada; la corrupción de instituciones públicas y sectores empresariales; y finalmente el desvío de numerosos recursos para frenar este flagelo que bien podrían dedicarse a otras actividades (PNUD,2009).

La actividad desarrollada por las pandillas en Centroamérica también constituye serio elemento de preocupación para el pueblo centroamericano. Si bien, la diversidad y heterogeneidad de componentes e intereses de las pandillas en la subregión es muy elevada y, por ello, no se puede caer en reduccionismos que condenan a todas las pandillas o maras a ser criminales, o a criminalizar a la juventud por el simple hecho de ser joven y/o pertenecer a una pandilla. De hecho, Rodríguez Rescia explica que “el tema de la maras en el triangulo norte va identificado con jóvenes, ¿verdad? Menores de edad aunque eso no es cierto. No todos los mareros son menores de edad, hay gente de hasta 30 años de edad, etc., etc. Pero entonces hay una identificación de la juventud con las maras⁶⁵”.

⁶⁵ Entrevista realizada a D. Victor Rodríguez Rescia el 4 de diciembre de 2012. Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

También, hemos de comprender que el fenómeno de la violencia juvenil va más allá de la posible adscripción a una pandilla.

Una vez hechas estas aclaraciones sería interesante tratar de ofrecer unas pinceladas sobre el fenómeno de las pandillas y su relación con la violencia y el crimen en Centroamérica.

Tabla 19: Cálculo de afiliación a una mara. Centroamérica. Año 2006.

País	Miembros de una mara	Número de maras
Honduras	36000	112
Guatemala	14000	434
El Salvador	10500	4
Nicaragua	4500	268
Costa Rica	2660	6
Panamá	1385	94

Fuente: Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*.

Como puede observarse, Honduras es el país con mayor número de pandilleros, seguido de Guatemala y El Salvador. En el extremo contrario se situaría Panamá, seguido de Costa Rica y Nicaragua con el menor número de miembros pertenecientes a una mara. Respecto al número de maras existentes en cada país, Guatemala y Nicaragua serían los que más grupos tienen con 434 y 268 respectivamente. El Salvador y Costa Rica serían los países que menos pandillas poseen. Al cruzar ambas informaciones analizadas puede observarse que en El Salvador, Costa Rica y Honduras los mareros tienden a concentrarse en un número de maras más o menos reducido en comparación con el número de miembros existentes en el país. Mientras que en países como Guatemala, Nicaragua o Panamá, en promedio, existe una mayor dispersión de los mareros ante la enorme diversidad de pandillas que han aflorado.

Una visión de conjunto nos permite confirmar lo que ya se sospechaba, el fenómeno de las pandillas es mucho más propio y por tanto, mucho más extendido, en los países del triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), que en los países del sur (Panamá, Costa Rica y Nicaragua). De hecho, en Guatemala, El Salvador y Honduras la mara adquiere una dimensionalidad y complejidad superior que en el resto

de la subregión. Según el PNUD (2009), hay un factor clave que guarda una estrecha relación con el origen y la evolución de las pandillas en los países del norte de Centroamérica: la incidencia de la migración de ida y vuelta hacia Estados Unidos. Este fenómeno ayuda a comprender esa dimensionalidad compleja que han adquirido las principales maras que ejercen en el denominado “triángulo norte”: la Mara Salvatrucha (MS13) y la Calle 18. Una dimensión internacional puesto que actúan simultáneamente en Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Ahora bien, la conexión transnacional entre ellas, aunque existente, no parece estar tan asumida, si quiera por los propios miembros de las mismas en cada país.

Pero, ¿cuál es el vínculo de las pandillas con la violencia y el crimen? A este respecto “las pandillas o sus miembros llevan a cabo homicidios en riña u homicidios por encargo, participan en secuestros y en asaltos sexuales y practican distintas modalidades del robo, además de extorsionar a pequeños comerciantes, transportistas y vecinos, vender droga al por menor y colaborar con los carteles de la droga y otras organizaciones criminales” (PNUD, 2009: 112).

En este sentido, diversas investigaciones cualitativas manifiestan que la actividad criminal y violenta de las maras se produce a nivel local y en pequeña escala, en términos generales, y que en El Salvador, Guatemala y Honduras se extorsionan negocios, autobuses y taxis locales a cambio de protección a medida que se adentran por las zonas que controlan las pandillas. Prácticas que generan miedo e inseguridad en la población centroamericana (Banco Mundial, 2011b).

No obstante, los vínculos de las pandillas con el narcotráfico y, en general, su papel como principales perpetradores de la violencia, como así son percibidos por la mayoría de centroamericanos, no es tan clara como se creía. Al respecto del narcotráfico, se piensa que las maras sirven como seguridad local o realizan pequeñas ventas callejeras, pero, al parecer, no están involucradas con el movimiento a gran escala de las drogas (Banco Mundial, 2011b). El PNUD (2009) resume esta situación llegando a la conclusión de que “hay entrecruces cambiantes entre la redes de densidad variante que llamamos maras y las redes ciertamente más tupidas del crimen organizado” (p. 112).

En lo que concierne a la percepción general entre los ciudadanos centroamericanos de que las maras juveniles son los principales responsables de la violencia, los datos que ofrece el Banco Mundial (2011b) no caminan con tal contundencia en ese sentido, sino que más bien, para los países de que disponen de datos como Guatemala, El Salvador y Honduras presenta una imagen mixta sobre la contribución general de las maras a los delitos violentos. Los datos que apuntan a las maras como instigadoras de la violencia en Centroamérica varían de forma irracional, ya que a menudo dependen del país y de la institución que los recopila. De hecho, cuando existe información confiable, surgen dudas en torno a la percepción de que las maras juveniles son responsables de la mayor parte de la criminalidad y la violencia.

A este respecto, el PNUD (2009) pone de manifiesto como los datos que ofrece la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) contrastan bastante con los oficiales de cada país, ofrecidos por la policía y que otorgan una dimensionalidad mucho mayor de la violencia a las pandillas. De forma que, ante estas últimas informaciones de la policía que el PNUD califica de “exageradas”, verdaderamente en Honduras, menos del 5% de los delitos serían cometidos por jóvenes menores de 18 años de edad; en El Salvador solo el 8% de los homicidios con armas de fuego en 2002 pudieron atribuirse a las maras; y en Guatemala en el 2006 solo el 14% de los homicidios dolosos parecerían haber sido imputables a las maras.

Sea de una forma u otra, lo cierto es que la respuesta institucional y gubernamental generalizada a las maras, no ha sido la prevención o el “tratamiento” para una posterior integración social sino la represión y el castigo, lo que claramente no se ha mostrado favorable a la solución de la problemática. D. Daniel Camacho comenta una vivencia personal que tuvo lugar en El Salvador relacionada con esta cuestión:

“El anterior presidente de El Salvador, Saca de apellido, yo estaba allí y lo vi. Y un periodista le preguntó: Mire, se dice que está fracasando la política mano dura contra las maras, ¿piensa usted cambiar la política? Sí la voy a cambiar, vamos a pasar de la política de mano dura a la de mano super dura. ¿Verdad? Seguramente si uno es policía hace eso. Pero si usted se pone a leer ciertas cosas sabe que eso es estrictamente un error⁶⁶.”

⁶⁶ Entrevista realizada a D. Daniel Camacho el 4 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

En el mismo sentido, se manifiesta D. Rodríguez Rescia con respecto a la política de mano dura, no sólo contra las maras, sino con respecto a la infancia y la adolescencia, lo que supuso un gran retroceso: “La estúpida ley antimaras (...) Entonces se creó una ley antimaras que fue derogada, fue declarada inconstitucional, pero fue terrible porque decía que si un niño menor de 12 años pensaba como adulto, con un dictamen de un psicólogo, podía ser condenado como adulto⁶⁷”.

Por otro lado, la corrupción que penetra las instituciones públicas favorece el asentamiento y desarrollo de diversas actividades que instauran o generan violencia y por tanto, éstas se convierten, por acción u omisión, en cómplices y facilitador de la violencia. Además de lo perjudicial que pueda resultar para la población diversos tipos de corrupción, en el caso de la violencia nos referimos a la connivencia de las autoridades con las actividades del crimen organizado, principalmente el narcotráfico y, en definitiva, la penetración de las redes criminales en las instituciones públicas.

A este respecto, D. Rodolfo Meoño explica que “hay mafias, hay organizaciones criminales que, a mi modo de ver involucran autoridades policíacas, unidades de investigación, etc. de manera que no actúan. Incluso tenemos problemas de impunidad⁶⁸”.

Para que las actividades delictivas del crimen organizado puedan desarrollarse se requiere de la neutralización o colaboración de autoridades públicas, lo que en algunos países de América Central ha generado una serie de vínculos más o menos potentes entre el Estado y las mafias del crimen organizado. Estas conexiones, como explica PNUD (2009) “permiten blanquear el dinero, controlar el aparato del Estado en el nivel local, comprar a las autoridades de policía o del sistema judicial y a partidos políticos o candidatos necesitados de financiación para sus campañas electorales” (pp. 141-142).

⁶⁷ Entrevista realizada a D. Victor Rodríguez Rescia el 4 de diciembre de 2012. Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁶⁸ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meoño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Esta situación es la que se vive en los países del “triángulo norte”. Con especial incidencia en Guatemala, los ejemplos se suceden a este respecto donde, entre otros, miembros de la policía se vieron implicados en la matanza de diputados salvadoreños o miles de policías han sido expulsados sospechosos de ser corruptos.

En El Salvador, varios policías actuaban como grupos de “limpieza” en el Oriente y dos diputados suplentes fueron acusados de complicidad con el crimen organizado. Y en Honduras, agentes de policía y oficiales han sido asesinados sin que quede claro el móvil de los hechos, lo que genera dudas sobre la implicación de policías en actividades delictivas (PNUD: 2009).

Estas situaciones ponen de manifiesto, una y otra vez, la penetración y extensión de las redes del crimen organizado en el poder institucional, así como la impunidad imperante que hace cerrar los ojos, en numerosas ocasiones, a la justicia, cuestión que merece detenernos, al menos brevemente, en ella. Sea porque verdaderamente pudieran existir sobornos y hubiera agentes del sistema de justicia penal corruptos, o bien porque el sistema mismo se encuentra colapsado y tiene numerosas fallas en el proceso hasta que los acusados pueden ser llevados ante los tribunales (y en los tribunales mismos), lo cierto es que la impunidad es una de las grandes lacras que continúan afectando a Centroamérica. Realidad ésta que alimenta la posibilidad de reincidencia de los delincuentes, pues es mayor la percepción que tienen del beneficio que del posible castigo y que, además, mina, una y otra vez, la confianza que la población deposita en las instituciones, sumado a la inseguridad que conlleva el saber que los delincuentes no son castigados.

El Banco Mundial (2011b) hace alusión a la debilidad de las instituciones de justicia que no hacen sino limitar la eficacia en el castigo y la prevención de la violencia y el crimen, puesto que los resultados apuntan a un porcentaje ínfimo de casos sentenciados, en el que el perpetrador es castigado.

En este mismo sentido se expresan los análisis en diversos países de Centroamérica, de los que se hace eco el PNUD (2009), relativos a los casos que consiguen llegar a una

sentencia firme, sea absolutoria o condenatoria, una vez son conocidos por la administración pública. Lo que les permite concluir que:

“la impunidad en la región está en el orden del 90%, o sea que alrededor de nueve de cada diez delitos denunciados acaban sin castigo. Y si midiéramos la impunidad no en función de los casos que llegan a la justicia sino de los delitos que padece la ciudadanía (y que no son reportados en su gran mayoría) la situación sería hartó más escandalosa (p.235)”.

A partir del análisis previo que hemos realizado nos planteamos una última cuestión que nos parece inevitable y necesaria ¿cuáles son las consecuencias de la violencia y el crimen para Centroamérica y sus gentes?

Lo primero que debemos pensar es en las consecuencias directas más graves, que son los daños físicos y emocionales que la violencia puede causar a las personas, principalmente, y a los negocios o empresas, en segundo lugar. También, son numerosos los costos materiales o económicos y, finalmente, existen otro tipo de costes más difíciles de cuantificar relacionados con el menoscabo de la confianza pública en los sistemas de justicia. Aspectos, entre otros, de los que el Banco Mundial (2011b) realiza un buen análisis. Pasemos a destacar los aspectos más importantes.

El “enfoque contable” al que hace alusión el Banco Mundial permite comprobar cuáles son los costos económicos directos de la violencia y el crimen en Centroamérica:

Tabla 20: Costos económicos totales del crimen y la violencia en millones de dólares y como porcentaje del PIB. Centroamérica. Año 2008.

Tipo de Costo	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	m\$	%	m\$	%	m\$	%	m\$	%	m\$	%
Salud (atención médica, pérdida de producción, daño emocional)	1281	4.3	1144	6.1	360	3.9	241	4.5	325	1.5
Institucionales (seguridad pública; administración de justicia)	305	1.0	285	1.5	239	2.6	87	1.6	221	1.0
Seguridad privada (hogares y negocios)	459	1.5	329	1.8	176	1.9	124	2.3	150	0.7
Materiales (transferencias)	245	0.8	253	1.4	110	1.2	78	1.5	94	0.4
TOTAL	2291	7.7	2010	10.8	885	9.6	529	10.0	791	3.6

Fuente: Acevedo (2008). En Banco Mundial (2011): *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Washington: Banco Mundial.

Como puede observarse en la Tabla 20, el coste económico que supone el crimen y la violencia es en promedio muy elevado en Centroamérica (8,3 % del PIB, promedio simple). Guatemala es el país al que más millones de dólares le generan el crimen y la violencia. No obstante, respecto a su PIB, le hace situarse por debajo al promedio de la subregión, pero próximo a éste. Muy por encima se encuentran El Salvador, Nicaragua y Honduras donde estas lacras generan un gasto muy elevado. En el extremo contrario se encuentra Costa Rica, donde el porcentaje del PIB es muy inferior al promedio estimado para la subregión, pero aun así es una cifra nada desdeñable (3,6%).

Si atendemos a cada tipo de costo que genera la violencia y el crimen como porcentaje del PIB de cada país, podemos apreciar como los costos sanitarios más elevados tienen lugar en El Salvador, seguido de Nicaragua y Guatemala. Los mayores costes institucionales tienen lugar en Honduras. Respecto a la seguridad privada son los nicaragüenses, seguidos de los hondureños los que más gastan en su seguridad personal y la de sus negocios. Las pérdidas de bienes que sufren particulares y empresas (costos materiales) representan un 1,5% del PIB en Nicaragua, seguido de un 1,4% en El Salvador. Para todos los casos, Costa Rica es el país centroamericano donde menos costos generan la violencia y el crimen, lo que se muestra coherente con el panorama de la violencia en la subregión que se ha venido analizando en estas páginas.

Si ofrecemos una visión de conjunto, podemos encontrar una tendencia común para todos los países centroamericanos. Los costos en salud son los más elevados, con diferencia, en todos los países con respecto a los otros tipos de gastos que genera la violencia. Después, se observa que la seguridad privada es el segundo factor que capta la mayoría del costo económico en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, mientras que en Honduras y Costa Rica son los costos institucionales.

El impacto del crimen y la violencia en las inversiones también genera numerosos costos económicos. Diversos estudios manifiestan que la violencia tiende a ser una de las principales limitaciones para la productividad y el crecimiento. A este respecto, las empresas de todos los países centroamericanos, salvo las de Costa Rica, señalan el crimen como una de las cinco principales limitaciones a la productividad y el crecimiento en Centroamérica. Y en el ámbito de la política éste se encuentra entre las

tres principales prioridades para mejorar la productividad en todos los países de Centroamérica.

Un tercer aspecto importante es la (des)confianza en el sistema de justicia y, en general, en el gobierno y Estado de derecho que perciben las personas que han sido víctimas de violencia o tienen miedo de convertirse en víctimas. Las principales conclusiones al respecto que realiza el Banco Mundial son que, en promedio, las víctimas de la violencia tienen menos confianza en el sistema de justicia penal; aprueban cada vez más la idea de aplicar la ley por mano propia; y disminuye la creencia de que siempre debe respetarse el Estado de derecho. Lo más destacable es que estas percepciones son mayores en aquellos países con niveles altos de violencia como El Salvador, Guatemala y Honduras.

Respecto a los indicadores de gobierno que maneja el Banco mundial como el control de la corrupción y el respeto al Estado de derecho, lo cierto es que, para el conjunto del contexto centroamericano, el gobierno constituye un elemento de preocupación para la población, por lo que la legitimidad de las instituciones se ve seriamente afectada. Nicaragua, Honduras y Guatemala son los países donde la percepción de la corrupción y el funcionamiento del Estado de derecho obtienen las peores puntuaciones. Costa Rica, seguido de Panamá obtienen las mejores puntuaciones y El Salvador se encontraría en una posición intermedia. No obstante, lo preocupante es que los indicadores de gobierno han descendido en los últimos años en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Las palabras de D. Rodolfo Meoño Soto a este respecto se muestran coherentes, complementan y amplían la visión proporcionada por los hallazgos del estudio realizado por el Banco Mundial:

“Hay un gran desencanto en Centroamérica, en general, con los procesos de democratización en el istmo. Todas las expectativas que se generaron con la firma de los tratados y acuerdos de paz, con los procesos de pacificación, no han dado los frutos en el campo social, cultural y económico de manera que las instituciones democráticas nuevas tengan la confianza de la sociedad civil. Tiende a haber un mayor desencanto con la democracia e incluso porcentajes más altos de personas que optarían por regímenes más autoritarios, lo cual sería peligrosísimo. La cosa sería profundizar la

democracia, ese es el camino. Pero claro, eso implicaría entender también que no se trata de una mera democracia procedimental sino de una democracia social, que pasa precisamente por el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas que son el futuro de Centroamérica⁶⁹”.

En este último sentido, para concluir este apartado relativo a la violencia en Centroamérica, hemos de poner de manifiesto que la realidad analizada claramente vulnera los derechos y afecta a las posibilidades educativas reales de miles de niños, adolescentes y jóvenes en la subregión. En un contexto claro de vulneración de los derechos humanos, de violencia e inseguridad ciudadana muchos niños ven alteradas las oportunidades educativas que pudieran tener a su alcance, hasta tal punto que, algunos directamente no asisten, abandonan los estudios y, en los peores casos, la violencia les ha privado directamente de la vida.

Muchas son las formas de violencia de las que puede ser víctima la infancia y los contextos en que esta tiene lugar: violencia física, psicológica, laboral, sexual; en el hogar, en la comunidad, en contextos de institucionalización del menor, etc. El Movimiento Mundial por la Infancia (2012) ofrece una pequeña panorámica global con diversos datos a este respecto:

“Alrededor del 28,7% de las víctimas de homicidio en América Latina son adolescentes entre los 10 y 19 años de edad. Seis millones de niños y niñas en Latinoamérica y el Caribe sufren abusos severos, incluyendo abandono y explotación, y 80.000 niños y niñas menores de 18 años mueren todos los años por abuso de sus padres (p.38)”.

A continuación, se destacan algunos aspectos de la violencia que se produce contra la infancia como consecuencia de la violencia general que tiene lugar en la región y que hemos analizado, relacionada con los homicidios, el crimen y la posesión de armas. A este respecto, ONUDD (2011), citado en Movimiento Mundial por la Infancia (2012), muestra como se ha incrementado el uso de armas de fuego en los homicidios intencionales, que generalmente están relacionados con grupos criminales organizados, y destaca que expone a los niños, niñas y adolescentes a situaciones de mayor vulnerabilidad, en términos de una posible incorporación a pandillas, en su condición de víctimas, o del acceso relativamente fácil a las armas.

⁶⁹ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meoño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

En este sentido, el PNUD (2009) ofrece cifras que no dejan lugar a dudas: la infancia no escapa a las peores formas de la violencia. Así, en El Salvador 403 menores de edad fueron asesinados en el año 2006; en Guatemala, 418 en 2005. En Honduras, durante la última década 4705 niños y adolescentes fueron víctimas de homicidio. Por otro lado, hay certidumbre acerca de la participación de menores en actos criminales y que estos son utilizados por bandas de delincuentes o por maras. De hecho, en El Salvador el 6% de los delitos que se registraron entre 2000 y 2006 fueron asignados a menores de edad; en Nicaragua esta cifra aumentó hasta un 9%, para el año 2001; en Panamá un 9,3% para ese mismo año y en Honduras representaron un 5,5% en 1999.

Finalmente, nos quedamos con las palabras de D. Alberto Quiñónez para generar un espacio abierto de reflexión en torno a la cuestión de la violencia y los intereses que subyacen al mantenimiento de la percepción creada alrededor de ésta:

“¿Por qué en una sociedad hoy como la nuestra cada día se señala más violencia? Si nosotros analizáramos el poder económico que se mueve a través de las agencias de seguridad nos quedaríamos sorprendidos. Y quiénes manejan esas agencias de seguridad, aún más. Aspectos tecnológicos, aspectos humanos, armamentísticos... Es un gran negocio, entonces a nadie le interesa que la gente no viva con temor. ¡Se les va el negocio!”⁷⁰

⁷⁰ Entrevista realizada a D. Alberto Quiñónez el 10 de diciembre de 2012. Mata Redonda- San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Capítulo 4: Aproximación conceptual e histórica a la infancia y la educación en política internacional en materia de Derechos Humanos

En este capítulo se recoge la importancia que adquiere la infancia y la educación dentro de la política internacional en materia de Derechos Humanos -así como en qué términos quedan concebidos ambos conceptos- cuyas manifestaciones han sido muy prolíficas sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Para ello, se hará referencia a aquellos Pactos, Tratados, Declaraciones y Convenciones que estén íntimamente vinculados con la protección de la infancia y la concepción de ésta como objeto de derecho, así como de la educación en los mismos términos, tratando de establecer una línea argumental cronológica que revele en qué condiciones éticas y legales se encuentran los Derechos Humanos, los Derechos del Niño y, muy especialmente, el Derecho a la educación. Reflejando, en el caso de éste último, no sólo en qué medida está protegido este derecho, sino la importancia de la educación como garante y promotora del cumplimiento de otros muchos derechos relacionados con el bienestar del menor.

4.1. El niño, la infancia y la primera infancia.

La infancia, constituye una etapa del desarrollo humano fundamental para el correcto desarrollo cognitivo, afectivo y social de la persona ya que se producen acelerados cambios madurativos y se desarrollan las capacidades y habilidades básicas de pensamiento y relación con el medio social y natural. Es por ello que el cuidado y la estimulación del niño durante la primera infancia son fundamentales.

El análisis de la infancia desde las principales teorías sobre historia de la infancia se basan en los siguientes presupuestos, aun cuando han sido cuestionadas e incluso rechazadas por otros autores (Dávila y Naya, 2010): 1- Antes del siglo XVIII no hubo concepto de niñez; 2- Existió una relación formal entre padres e hijos marcada por la inferioridad de estos últimos y la distancia entre ellos; 3- Los niños fueron explotados brutalmente y sometidos a indignidades incluso hasta principios del siglo XIX.

Sea como fuere, el análisis histórico evidencia que la infancia es una construcción social. A este respecto, “el niño pasa de ser una entidad biológica a una entidad social, por lo que, para completar teorías clásicas, hará falta entender la infancia como dicha construcción social, como una construcción histórica y cultural determinada” (Ancheta, 2011:20).

Así pues, para poder comprender las diferentes visiones que se poseen de la infancia como construcción de las influencias sociales, es fundamental atender a la naturaleza socialmente construida de la misma; la invisibilidad del niño en la medida en que se continúan adoptando medidas en beneficio de éstos; y la necesidad de explorar las posibilidades de los niños como agentes activos que intervienen en la construcción de su propia historia (Ancheta, 2011).

En este trabajo, pues, a efectos de operativizar el análisis realizado, el referente sobre la infancia será el establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, así como las aportaciones que realizan organismos internacionales como UNESCO, bajo el abrigo del programa de Educación Para Todos o UNICEF que trabajan por y para el bienestar de la infancia.

Desde el programa de EPT, la Atención y Educación de la Primera infancia (AEPI) se plantea con un carácter holístico y tiene por objeto “sustentar la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños –incluyendo la salud, la nutrición, la higiene y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo– desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria en contextos formales, no formales e informales” (UNESCO, 2006:16).

Así pues, aunque somos conscientes de que la edad mayoritaria de ingreso al nivel de educación primario en Latinoamérica sea a los 6 años⁷¹, como ya fue explicado en el

⁷¹ En la mayoría de países latinoamericanos, con excepción de Brasil, El Salvador y Guatemala, el nivel primario comienza a los seis años. Por ello, existen otras perspectivas, como la del Sistema de Información sobre los Derechos del Niño en la primera infancia, en las que se parte de la consideración en la región de este período desde el nacimiento hasta los 6 años de edad, propuesta realizada desde UNESCO/OREALC e IDIE Primera Infancia. En IPEE-UNESCO y OEI, (2010): *Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina*. En www.siteal.iipe-oei.org. (Consultado en diciembre de 2011).

apartado introductorio de esta Tesis Doctoral, nuestro trabajo se basa en la concepción de primera infancia ofrecida por el Comité de Derechos del Niño en su preocupación porque los más pequeños sean atendidos por los Estados Partes ya que, verdaderamente, constituye una etapa bien diferenciada de la infancia y ofrece un concepto unificado de primera infancia, a pesar de que varíe de unos países a otros en función de la incorporación al nivel primario. Por tanto, aceptando estas premisas, se parte de la consideración del niño en su sentido más amplio como es recogido en la Convención de los Derechos del Niño de 1989 como todo ser humano menor de 18 años de edad.

Siguiendo en esta línea, también es importante, por su carácter holístico, recordar la definición que hace UNICEF de la infancia como “la época en la que los niños y niñas tienen que estar en la escuela y en los lugares de recreo, crecer fuertes y seguros de sí mismos y recibir el amor y el estímulo de sus familias y de una comunidad amplia de adultos. Es una época valiosa en la que los niños y las niñas deben vivir sin miedo, seguros frente a la violencia, protegidos contra los malos tratos y la explotación. Como tal, la infancia significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta. Se refiere al estado y la condición de la vida de un niño, a la calidad de esos años” (UNICEF, 2004).

Para continuar avanzando, se hace necesario en este punto tener presente que, independientemente de los matices diferenciales que aporten unos y otros a los conceptos pertenecientes a la infancia, la característica fundamental que subyace a todos ellos es el paso a una concepción del niño como sujeto de derechos.

4.2. El enfoque de Derechos Humanos.

Para comenzar a hablar de los derechos humanos y de todas sus implicaciones, es necesario, en primer lugar, explicar qué entendemos por derechos humanos. Éstos son prerrogativas que se les debe a los individuos por el hecho de ser personas y así son reconocidas en la legislación internacional. Son aquellos derechos mínimos exigibles frente a la sociedad y otros individuos y surgen con la finalidad de proteger a las personas frente a la opresión, la barbarie y el poder arbitrario (Escámez, 2004).

En este sentido, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷² que el 10 de diciembre del año 1948 aprobó la Asamblea General de las Naciones Unidas, se recoge “que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” y se considera esencial un régimen de Derecho que proteja los derechos de las personas “a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Los antecedentes de los derechos humanos tienen su origen en la Declaración de Virginia, que defiende los derechos civiles de los estadounidenses frente a Inglaterra y la Declaración francesa, que tiene los mismos objetivos que la anterior: garantizar protección frente al poder arbitrario.

Por tanto, estas disposiciones jurídicas se articulan como instrumentos legales internacionales para proteger y garantizar el cumplimiento de estos derechos. Y será a partir de la Declaración universal de 1948 cuando se desarrollen numerosos pactos y convenciones internacionales que se ocupan de reconocer el carácter jurídico de los mismos. El organismo que será el principal impulsor de los derechos humanos y de su salvaguarda será Naciones Unidas y los principales pactos y convenciones que seguirán a la Declaración universal de los derechos humanos son el Pacto internacional de Derechos civiles y políticos (1966) y el Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996), que permiten la denuncia entre Estados de la vulneración de los derechos humanos. Pero la tarea de la protección jurídica de los derechos está todavía inacabada, se irán sucediendo convenciones internacionales que concreten la protección de los mismos (Escámez, 2004).

Con el paso de los años, lo establecido en la Declaración Universal de 1948 ha sido ampliamente aceptado como las normas fundamentales de derechos humanos que todos deben respetar y proteger. Así pues, ésta junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

⁷² Declaración Universal de Derechos Humanos. En <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>.

Culturales, forman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”⁷³ (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2007).

Estos pactos y convenciones tienen una tarea fundamental ya que velan por su cumplimiento. En este sentido, las sociedades modernas constituyen y articulan sus leyes bajo el respeto y promoción de los derechos humanos.

Por otro lado, los derechos humanos no son estáticos e inamovibles, sino que han evolucionado conforme también lo hacían las sociedades, sus necesidades, pasando del derecho primario a la libertad, a aquellos que defienden el derecho a la calidad de vida. Así, hay derechos de primera, segunda y tercera generación. A los primeros, subyace el valor de la libertad, a los segundos el valor de la igualdad y a los terceros el valor de la solidaridad. Pero lo principal y más importante es no confundir el ámbito del derecho con el de la moral. Frente a la crítica de legitimidad de los derechos humanos, que los entienden como instrumentos legales y no como obligaciones éticas previas, éstos deberían entenderse, como argumenta Escámez (2004), como una serie de demandas éticas que sirven de base para plantear demandas políticas de ordenamientos jurídicos que garanticen su cumplimiento. La demanda de legalidad no es más que eso, una demanda, justificada por la importancia ética del reconocimiento de que ciertos derechos son los que deben tener todos los seres humanos, aunque todavía no se les hayan reconocido.

4.3. La infancia como objeto de derecho.

Poder hacer referencia a la infancia como objeto de derecho pasa por reconocer a ésta como un grupo social más con identidad propia dentro de la amplia comunidad humana, aplicando así el enfoque de derechos humanos.

En primera instancia, las organizaciones internacionales que adoptan en su seno, bien sea de forma directa o indirecta a la infancia, a través manifiestos, declaraciones, tratados y/o convenciones no hacen sino reivindicar una entidad o realidad social hasta

⁷³ Para saber más sobre la Carta Internacional de Derechos Humanos, consultar <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

entonces no reconocida como sujeto de derechos. A este respecto, lo que han logrado estos instrumentos políticos es que el cumplimiento de estos derechos sean exigibles a los gobiernos y el incumplimiento de los mismos sean sancionables. Es decir, el reconocimiento de la infancia desde el plano legal como entidad independiente susceptible de salvaguarda frente a la opresión y la arbitrariedad externa.

Ahora bien, concebir a niños y niñas como sujetos de derechos va más allá del instrumento legal que reconoce estos últimos para ser exigidos como demandas éticas, en el plano que argumenta Escámez (2004). Si se va más allá de la concepción legal de los derechos, para atribuirles un carácter moral, el ámbito de aplicación y exigencia de los mismos irá más allá de la adhesión específica de un país o no a un tratado concreto. Por lo que ambas dimensiones, moral y legal, se retroalimentan y refuerzan en la búsqueda de un objetivo común: el respeto y reconocimiento de la dignidad en todo ser humano independientemente de su edad, origen social, raza, sexo o creencia.

En 1924, la Unión de Naciones aprueba la Declaración de Derechos del Niño, también conocida como declaración de Ginebra, elaborada por la Unión Internacional de Protección de la infancia (UNICEF, 2004). En sus siete artículos pone de manifiesto la necesidad de proporcionar al niño una protección específica para que consiga un desarrollo normal desde el punto de vista material, moral y espiritual, debe ser educado, alimentado, asistido, recogido en caso de abandono y auxiliado primeramente en caso de calamidad, entre otros⁷⁴. La Declaración Universal de Derechos Humanos sienta el referente en materia de Derechos Humanos para el reconocimiento de la Infancia en la medida que entiende que la minoría de edad no significa carecer de derechos, aun cuando la referencias concretas a la infancia son más bien escasas (Dávila y Naya, 2010).

Esta necesidad de protección especial para la infancia, en concreto es reconocida en su artículo 25.2 que establece que la maternidad y la infancia “tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

⁷⁴ Localizado en Jiménez García, J. F. (2000): *Derechos de los Niños*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ya en el año 1959, de forma específica, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Declaración sobre los Derechos del Niño, enuncia ese derecho de la infancia a una protección especial recogido de forma más profusa en diez artículos que reconocen el derecho del niño al pleno y armonioso desarrollo de su personalidad; a recibir desde su nacimiento un nombre y una nacionalidad; a recibir educación y atención sanitaria; a ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole; a ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación y a gozar de los beneficios de la seguridad social, entre otros.⁷⁵

En los posteriores tratados que seguirán a la Declaración universal de los Derechos Humanos: el Pacto internacional de Derechos civiles y políticos (1966) y el Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) las referencias a la infancia también serán discretas y en ocasiones aludirán específicamente a los niños independientemente del contexto familiar, lo que supone un avance que se verá claramente superado y desarrollado en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Así pues, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuya entrada en vigor se produjo en 1976, en sus artículos 23 y 24 de forma específica se alude a la infancia. El primero de ellos, hace alusión al establecimiento de medidas para la protección de los hijos cuando los matrimonios se disuelvan (Art. 23.4). Sin embargo, se ha preferido destacar especialmente en este trabajo el artículo 24 por la alusión específica hacia la infancia independientemente de cualquier contexto:

“1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.”

⁷⁵ Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/4/pr/pr20.pdf>

Este artículo es muy importante ya que en su apartado primero explicita, no ya que ninguna persona pueda ser discriminada, como ya se reconoce en la declaración de 1948, sino que específicamente ningún niño pueda ser víctima de este trato que atenta contra la dignidad de las personas, a la vez que le confiere entidad propia como sujeto de derechos. En segundo lugar, trata de establecer herramientas de lucha contra una de las peores lacras de la sociedad, la compra-venta de seres humanos. Es fundamental también el apartado tercero en el que se establece el derecho del niño a poseer una nacionalidad, lo que permite que le asistan otros códigos de derechos más extensos y complejos. Algunos de estos derechos, fueron ya recogidos en la Declaración de 1959. Sin embargo, esta ratificación en un Pacto Internacional le otorga mayor fuerza, pues se trata de un instrumento legal y jurídicamente vinculante que, como se decía con anterioridad, permite la denuncia entre Estados de la vulneración de los derechos humanos.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor también desde el año 1976, se recoge en dos de sus artículos la defensa de los derechos de los niños en lo que concierne al trabajo y la salud infantil, independientemente del contexto que los envuelve. Concretamente, en el punto tercero del artículo 10 se expone que:

“Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.

A este respecto son numerosos los documentos que a nivel internacional se han elaborado para defender y luchar por la abolición del trabajo infantil, la regulación de la edad mínima para trabajar, así como la concreción de las peores formas de trabajo infantil para estipular la prohibición y el castigo de las mismas. Estos son la resolución sobre la eliminación del trabajo infantil, adoptada por la Conferencia Internacional del

Trabajo en su 83ª reunión (1996); el Convenio sobre la edad mínima (1973) y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, (1999).

El punto primero y segundo del artículo décimo están íntimamente vinculados con la defensa de los derechos de los niños en relación con su contexto familiar, en lo que concierne a la obligación de los padres de proporcionar una educación a sus hijos y de forma indirecta a través de la “especial protección a las madres durante un período razonable antes y después del parto.”

El segundo artículo del citado Pacto Internacional que pretende la protección de la infancia es el número doce. Éste aboga por garantizar el derecho de todas las personas a promocionar y desarrollar su salud física y mental. Y en concreto el punto segundo del mismo, al referirse a las medidas a adoptar por parte de los Estados firmantes para hacer efectivo este derecho, plantean de forma específica todas aquellas necesarias para lograr “la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños”. Esta es una de las grandes luchas que se han llevado a cabo a favor de la vida y la salvaguarda de los indefensos. Son múltiples los programas y proyectos que se han desarrollado desde diversos ámbitos para tratar de reducir la mortalidad infantil. Puede destacarse muy especialmente el plan de acción mundial⁷⁶ concretado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el programa de Educación Para Todos. El cuarto ODM aboga de forma específica por reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años y el objetivo primero de EPT que pretende mejorar la atención y educación de la primera infancia y entre cuyos indicadores de seguimiento en el logro de dicho objetivo se incluye el monitoreo de la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

4.4. La educación como objeto de derecho y como promotora de derechos.

Con el final de la segunda guerra mundial, surge una necesidad de justificación sobre las causas o factores que habían llevado a la sociedad mundial a una crisis bélica que tuvo las consecuencias tan nefastas que todos conocemos. Es aquí, donde surge la

⁷⁶ Más información en el portal de la labor del sistema de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>

idea de que si la educación se hubiera extendido más, quizás no se hubieran dado las circunstancias que desencadenaron dicho conflicto.

En este sentido, comenzaron a elaborarse declaraciones internacionales en las que se sentaron las bases de la educación como un derecho de todos. En materia de educación son ya, pues, numerosos los tratados y acuerdos nacionales e internacionales que parten de la concepción de la misma como un derecho humano básico y que han trabajado por el reconocimiento del carácter jurídico de éste y otros derechos a raíz de la Declaración Universal de Derechos Humanos. A diferencia de lo que sucede con respecto al tratamiento específico de la infancia en dicha Declaración, cuya presencia puede ser calificada de escueta, aunque su valor es incalculable por ser uno de los instrumentos pioneros en la protección de la infancia, en el terreno educativo puede advertirse claramente en el articulado de la misma una presencia superior en aras de garantizar el derecho real y efectivo de la educación, así como mediante ésta, promover la cultura de respeto y reconocimiento a los mismos. En este último sentido, en el preámbulo de la declaración, se alude a la enseñanza y la educación como promotoras del respeto a los Derechos Humanos y garantes del reconocimiento y aplicación universal y efectiva de los mismos.

Todo ello conduce a pensar que es estrictamente necesario fomentar una cultura de respeto y reconocimiento de los derechos humanos, la cual es posible a través de su inclusión en la educación. Esta cultura requiere de la participación de la sociedad civil en la vida pública, tanto individual como colectivamente. Es necesario formar sujetos activos que intervengan en su comunidad, que se sientan indignados y dispuestos a actuar y no indiferentes ante las injusticias. Personas que luchen por el respeto y reconocimiento de los derechos humanos, pero que no se queden ahí, que sigan luchando por el desarrollo de nuevos derechos, porque día a día se puede ir construyendo un mundo mejor.

La educación en derechos humanos es pues, una de las tareas imprescindibles que ha de asumir la educación pública. No se puede dejar al libre arbitrio los valores, actitudes y conductas en un terreno tan crucial como éste. En torno a estos derechos, además, existe la enorme suerte de haber creado cada vez un consenso mayor a nivel internacional en base al trabajo concienzudo de muchos que pensaron que el mundo

podía ser más seguro y mejor si las personas poseyeran unos derechos que los protegieran por el simple hecho de ser personas.

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en aras de lograr que la educación sea concebida como un derecho humano fundamental, se manifiesta en los siguientes términos:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

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

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

Es claramente este artículo el que sienta las bases en la garantía de la educación como un derecho de todos los seres humanos, y que, por tanto, ha de ser gratuita y obligatoria, al menos en el nivel primario. Además, de nuevo en el punto segundo del citado artículo se hace referencia a los objetivos generales que ha de perseguir la educación vinculados al papel de ésta como promotora de esa cultura de derechos humanos, otorgándole, por tanto, un cometido fundamental e ineludible. Finalmente, en el punto tercero, se recoge el derecho de los padres a escoger la educación que consideren adecuada para sus hijos.

En el ya citado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el precedente sentado en la Declaración de 1948 en torno al derecho a la educación es recogido y ampliado ostensiblemente en el artículo trece, en el cual, no sólo continúa abogando por la educación como derecho de todas las personas, sino que sienta las bases y el carácter de todos los niveles educativos y alude a aspectos concretos relacionados con la alfabetización y la educación permanente, el sistema de becas, la mejora de la profesión docente, etc. De nuevo, además, se confía en la educación como

instrumento básico para la promoción de una cultura de respeto y reconocimiento de los derechos humanos, uno de los objetivos fundamentales de ésta.

4.5. La Convención de los Derechos del Niño de 1989. Punto de confluencia del reconocimiento de la infancia y la educación como objeto de derecho.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) aprobada por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y cuya entrada en vigor se produjo en el año 1990, es un instrumento universal de derechos humanos con carácter jurídico y vinculante que supone un salto cuantitativo y cualitativo en materia de derechos de la infancia. Frente a la Declaración de Ginebra de 1924 y la de Derechos del Niño de 1959 con siete y diez artículos respectivamente, la CDN cuenta con cincuenta y cuatro artículos que de forma extensa y prolija reconocen y establecen mecanismos de protección y salvaguarda de los derechos de la infancia desde una perspectiva integral. Además, en el plano cualitativo, la Convención supone dar un paso más allá en la medida que la infancia ya no sólo se plantea como objeto de cuidados y atención, sino que unívocamente reivindica el reconocimiento real y efectivo de sus derechos a través de su articulado y de la propia naturaleza de la CDN como instrumento jurídico universal de Derechos Humanos.

Siguiendo al Comité de Derechos del Niño (2003), puede afirmarse que la CDN se fundamenta en cuatro principios generales que de forma transversal articulan y posibilitan el resto de derechos que se recogen en el documento:

El principio de no discriminación, que expresa la obligación de los Estados a asegurar la aplicación de los enunciados de la Convención a los niños sujetos a su jurisdicción sin distinción alguna (art. 2); el interés superior del niño, principio que ha de ser aplicado por las instituciones de bienestar social, así como por los tribunales y las autoridades administrativas o los órganos legislativos, los cuales han de preservar este principio en las medidas y decisiones que adopten (art.3); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño, entendiendo este último como “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño” (art. 6); el derecho del niño a opinar y a que sus opiniones sean tenidas en

cuenta en todos los asuntos que les afecten, de modo que éste sea concebido como sujeto activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos (art. 12).

Son numerosas las clasificaciones realizadas acerca de los contenidos del articulado de la Convención. Sin embargo, por basarse en los criterios que utiliza el Comité de Derechos del Niño en sus recomendaciones para la cumplimentación de los informes de los Estados Partes, porque atraviesa los cuatro principios generales que acaban de ser reflejados y por su elaboración sencilla y didáctica, se ha considerado en este trabajo muy válida la propuesta ofrecida por Dávila, Naya y Zabaleta (2010) que los clasifican en cuatro categorías fundamentales como son:

1. Satisfacer las necesidades básicas de la infancia (artículos 6, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 31).
2. Garantizar los derechos civiles y políticos (artículos, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 17).
3. Colaborar con la familia respetando sus derechos y obligaciones (preámbulo y artículos 5, 6, 9, 10 y 18).
4. Proteger y atender a los niños y niñas en situaciones vulnerables y contra formas de explotación y violencia.
 - En situaciones vulnerables (artículos 11, 20, 21, 22, 23, 30, 38, 39 y 40).
 - Explotación y violencia (artículos 19, 32, 33,34, 35, 36 y 37).

La Convención de los Derechos del Niño supone un reconocimiento integral y completo de los derechos que asisten a la infancia, entre ellos a la educación. Derecho que queda recogido de forma específica en los artículos 28 y 29 pero, a su vez, impregna gran parte de la Convención ya que se retroalimenta con otros derechos de la infancia en la medida en que se posibilitan mutuamente. Por tanto, para que el derecho a la educación sea una realidad clara y efectiva requiere asegurar una serie de necesidades básicas que, en gran medida, están recogidas en el texto de la Convención. De la misma manera, la Educación se convierte en un pilar fundamental para el desarrollo del bienestar de niños y niñas, sobre todo de aquellos que se encuentran en situaciones más desfavorecidas y vulnerables.

A este respecto, el artículo 28 establece el reconocimiento, la defensa y las condiciones en que debe darse el derecho a la educación, de forma que en la disposición primera se reconoce el derecho del niño a recibir una educación y que pueda ser ejercida en condiciones de igualdad, abogando principalmente por la consecución de una enseñanza primaria de carácter obligatorio y gratuito para toda la infancia; el fomento de la enseñanza secundaria y del acceso a la misma y a la enseñanza superior; el derecho a estar informado y orientado en cuestiones educativas, así como la adopción de medidas específicas para lograr la regularidad de la asistencia y la reducción del abandono escolar. La disposición segunda alude a la responsabilidad de los Estados Parte para velar porque la dignidad humana del niño sea respetada en su proceso educativo. Y la tercera establece que los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación.

El derecho a la educación se basa, por tanto, en uno de los principios generales de la Convención, el de no discriminación, de forma que los Estados han de garantizar la educación en condiciones de total igualdad a todos los niños. Respecto a los niveles formales de la enseñanza, el primario es el único nivel que claramente queda constituido como un derecho y por tanto una obligación del Estado, ya que, precisamente se apela a la obligatoriedad del mismo en condiciones de gratuidad. Sin embargo, también se asientan las bases para la consecución de mayores cotas educativas a través del desarrollo y el fomento de la accesibilidad de la educación secundaria y universitaria. También se promueve el acceso a la orientación educativa y profesional y se insta a la adopción de medidas que logren reducir las tasas de deserción escolar. Finalmente, se apela a la cooperación internacional para lograr la erradicación de uno de los males endémicos de la sociedad: el analfabetismo.

Sin duda, se trata de un marco de derechos muy difícil de lograr para un gran número de países. Son muchos los condicionantes que coartan el cumplimiento de estos objetivos. El componente económico es un factor crucial en este sentido, desde los costos de matrícula en la enseñanza primaria que todavía continúan vigentes en muchos países del mundo, pasando por la mayor y mejor inversión en recursos e infraestructuras educativas que garanticen una oferta adecuada y de calidad, hasta la propia capacidad

financiera de las familias que se sitúa en el seno del cumplimiento real y efectivo del derecho a la educación.

Por otro lado, desde la Convención no sólo se pretende establecer las condiciones y el reconocimiento del derecho a la educación, pudiéndose quedar en el establecimiento “formal” de las condiciones operativas de dicho derecho sino que, además, se pretende profundizar en el mismo, otorgando a la educación unos fines para que sean compartidos por la humanidad, sobre la base de la cual se encuentra el respeto y reconocimiento hacia esa cultura de los derechos humanos. De estos fines educativos se encarga el artículo 29 en el cual convienen los Estados Partes que la educación del niño ha de estar encaminada a:

- “a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.”

La disposición segunda manifiesta que nada de lo que se ha dispuesto en el artículo 28 y 29 de la Convención supondrá una restricción de la libertad de las personas y entidades para dirigir centros de enseñanza, siempre y cuando se respeten estos principios que acaban de ser enunciados así como que la educación impartida en dicho centros respete las normas mínimas que establezca el Estado.

Este artículo, principalmente la disposición primera, reviste gran importancia pues supone un amplio consenso entre los Estados Partes en torno a cuáles han de ser los fines de la educación, lo que facilita en gran medida la tarea educativa. Además, no pretende establecerse como una prescripción curricular, sino que ofrece un amplio marco sobre el que trabajar en la que el desarrollo integral del niño, el respeto a los derechos humanos, el fomento del sentido de pertenencia y el respeto y conciliación de los valores

propios con los ajenos, la cultura de paz e igualdad y el respeto al medio ambiente, se sitúan como objetivos educativos fundamentales de las sociedades.

Además, es especialmente importante por el ambicioso consenso logrado en torno a una amplia gama de valores, de forma que “atraviesa las líneas divisorias que han trazado las religiones, las naciones y las culturas en muchas partes del mundo” (Comité de Derechos del Niño, 2001: 3).

Otros aspectos que el citado Comité destaca en torno al artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño son que éste señala el derecho individual y subjetivo a una determinada calidad de la educación, entendiendo que ésta debe girar en torno al niño en consonancia con el principio general del interés superior del niño. Del mismo modo, se destaca que el artículo no supone una simple enumeración de objetivos sino que está conectada con las restantes disposiciones de la Convención de modo que refuerza, integra y complementa los principios generales de la misma y otras disposiciones relacionadas con los derechos y deberes de los padres,(Art. 5 y 18), la libertad de expresión (Art. 13), la libertad de pensamiento (Art. 14), el derecho a la información (Art. 17), los derechos de los niños con discapacidades, entre otros (Comité de Derechos del Niño, 2001).

Pero el carácter educativo de la Convención de los Derechos del Niño no sólo viene recogido en el articulado que de forma específica dan forma al derecho a la educación de la infancia (Arts. 28 y 29) sino que además atraviesa un gran número de artículos, algunos de los cuales acaban de ser citados. A este respecto, en el trabajo elaborado por Dávila y Naya (2010) se revelan dos ejes en torno a los cuáles pueden clasificarse los artículos de la Convención que de forma explícita o implícita están relacionados con la educación:

- Por deficiencias o carencias educativas: todo aquel articulado en el que se demanda la protección de niños y niñas contra toda forma de explotación y violencia (malos tratos, tráfico de drogas, explotación laboral, etc.)
- Porque la protección de los derechos conlleva implicaciones educativas: todo aquel articulado que revele situaciones vulnerables y que requieran de una especial atención (atención a niños impedidos mental o físicamente, pertenecientes a minorías étnicas, refugiados, etc.)

Capítulo 5: Estudio comparativo de la situación de los derechos de la infancia relacionados con la educación en Centroamérica.

El capítulo quinto se va a centrar en el análisis del grado de cumplimiento de determinados derechos de los niños relacionados con la consecución del derecho a la educación en la subregión centroamericana, así como de una serie de elementos contextuales y estructurales generales que, desde una perspectiva de bienestar y derechos humanos, contribuya a ofrecer un modelo de análisis explicativo, holístico e integral, de la situación del derecho a la educación de la infancia en los países centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

5.1. Yuxtaposición y comparación.

La yuxtaposición se corresponde exclusivamente con las tablas en las que serán confrontadas estas variables para las unidades de comparación elegidas. Después se analizarán las semejanzas y diferencias y se establecerán las conclusiones que se deriven de los datos resultantes, respondiendo específicamente a la comparación como tal. Finalmente, en el apartado de conclusiones comparativas se recogerán las principales semejanzas y diferencias entre los aspectos estudiados y su grado de proximidad o de lejanía con respecto al criterio de comparación y, en definitiva, a través de un esfuerzo de reflexión y síntesis relacional, se tratarán de establecer relaciones entre las relaciones⁷⁷. Todo ello, con la finalidad última de orientar y establecer posibles vías de actuación futura en materia de derechos de la infancia.

⁷⁷ Éste sería el sería el sentido de la comparación como método científico según Schriewer, J (1993): El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos. En J. Schriewer y F. Pedró (eds.): *Manual de Educación Comparada. Vol.2. Teorías, investigaciones y perspectivas*. Barcelona: PPU.

Para tales propósitos, los criterios de comparación, que emanan en nuestro trabajo del articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño y, por tanto, del enfoque de derechos humanos, de la perspectiva del desarrollo humano y bienestar inspirado en el enfoque de capacidades de Sen y de las fases previas del estudio, han sido seleccionados en la medida que hay certidumbre sobre la influencia que ejercen en el cumplimiento del derecho a la educación de la infancia. Así pues, se ha creído conveniente seleccionar cuatro grandes grupos de criterios de comparación bajo la denominación de “factores” que son los que siguen a continuación:

1. Factores materiales contextuales: recogen un conjunto de indicadores que son condicionantes contextuales estructurales de la situación del derecho a la educación y los derechos de la infancia. No tienen una correspondencia directa con un derecho específico de la Convención sobre los Derechos del Niño. El tratamiento de estos factores corresponde a las Tablas 21, 22, 23 y 24.

2. Factores educativos: hacen alusión a una serie de indicadores educativos que son descriptivos de la situación del derecho a la educación, para poder analizar el cumplimiento del derecho en cuestión, y a otros indicadores educativos que son condicionantes o explicativos de la situación del Derecho a la Educación. Estos factores están vinculados a los artículos 6.2 y 28.1 (a) (b) de la Convención sobre los derechos del Niño y quedan recogidos en las Tablas 25, 26, 27, 28, 29 y los Cuadros 5 y 6.

3. Factores sanitarios: muestran una serie de indicadores propios del ámbito de la salud que son descriptivos de la situación del derecho al que aluden y condicionantes en sí mismos del Derecho a la Educación. Estos factores están vinculados a los artículos 6, 24.2 (a) (b) (c) y 27.3 de la Convención sobre los derechos del Niño y se reflejan en las Tablas 30, 31, 32, 33, 34, 35 y el Gráfico 20.

4 Factores de protección: están compuestos por una serie de indicadores relacionados con la situación de la infancia en condiciones de clara vulnerabilidad y que afecta al cumplimiento del Derecho a la Educación. Estos factores conciernen a los artículos 7, 32, 34 y 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño y se presentan en las Tablas 36, 37, 38, 39 y el Cuadro 7.

Así pues, a modo de síntesis, podemos diferenciar, por un lado, los denominados “factores materiales” que tratan de ofrecer una explicación de la situación del derecho a la educación y los derechos de la infancia desde una perspectiva general, estructural y contextual. Y, por otro lado, los “factores educativos, sanitarios y de protección” que, vinculados específicamente a uno o varios derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño, pretenden brindar un análisis más focalizado, desde el propio derecho estudiado, que sea descriptivo del mismo y explicativo de la situación del Derecho a la Educación.

A este respecto, como ya se hacía hincapié en el apartado introductorio de esta Tesis Doctoral, siguiendo las indicaciones del Comité de Derechos del Niño (2001), se reconoce la complementariedad e interdependencia entre las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. Por ello, es necesario aclarar que la propuesta de trabajo que aquí se presenta pretende ofrecer un esquema clarificador y operativo de la tarea que va a desarrollarse y no crear divisiones y barreras artificiales entre los contenidos y los derechos a tratar. Por lo que las explicaciones y relaciones que se realizarán en este estudio vinculadas a esos contenidos no pretenden ser lineales y monocausales, ya que los derechos a los que aluden se influyen mutuamente y, a su vez, todos ellos afectan al derecho a la educación y guardan una estrecha relación entre sí, como ya ha sido anunciado y se irá constatando.

En esta misma línea, también es necesario aclarar que las denominaciones otorgadas a los criterios de comparación, siguiendo a Doyal y Gough (1994) son, al fin y al cabo, “envolturas verbales” o “etiquetas” diseñadas para delimitar una colección de características de otra. Pero captan mucha más complejidad que la que el lenguaje nos permite expresar. Así pues, por ejemplo, aunque no se haya referido una dimensión político-legislativa como factor específico, ésta está presente en la mayoría de los factores que analizamos. También, aunque se ha hecho alusión al componente estructural de los “factores materiales”, otros factores también contendrán algunos indicadores estructurales. No obstante, se prioriza el hecho de que estos formen parte del derecho de la infancia a analizar, antes que ese carácter estructural, para preservar la integralidad y coherencia del derecho en cuestión.

5.1.1. Factores materiales.

5.1.1.1. Bienestar social y desigualdad socioeconómica:

La desigualdad socioeconómica, especialmente, la inequitativa distribución de los ingresos que caracteriza a las sociedades latinoamericanas es fuente de numerosas privaciones y principal generadora de pobreza, una de las grandes lacras que azotan a la población centroamericana y que compromete seriamente el bienestar y la vivencia de los derechos de ésta y de sus niños y niñas.

Por ello, es clave analizar la situación de la subregión centroamericana en función de una serie de parámetros contextuales relativos al nivel de vida y bienestar y de las personas y los hogares que claramente influyen en la posibilidad real de la infancia de disfrutar del derecho a la educación y del resto de sus derechos.

A continuación se muestra el ingreso nacional bruto per cápita de los distintos países estudiados en la medida en que da buena cuenta del nivel de riqueza de un país. Este dato que ofrece una información más genérica y poco ajustada, pues hace un reparto equitativo del ingreso entre la población, es complementado con la distribución del ingreso nacional total que asume el 40% de los hogares más pobres y el 10% más rico para comprobar cómo se distribuye efectivamente éste entre los sectores más pudientes y desfavorecidos, de forma que es un indicador claro del nivel de capacidad adquisitiva de las familias. Y también, con el coeficiente de Gini de ingresos que es un indicador del nivel de concentración del ingreso. La desigual distribución de los ingresos, se alimenta en buena parte de la gran heterogeneidad de la estructura productiva del mercado laboral que, como se vio, se caracteriza por unos extremos contrarios constituidos por un sector de población minoritario con empleos de alta productividad y elevados salarios y niveles de protección social, por un lado, y un sector mayoritario que se concentra en empleos poco productivos, con bajos salarios y baja cobertura social. Si del ingreso total de los hogares, los ingresos laborales representan en promedio el 77% del mismo, éstos constituyen la principal fuente de desigualdad de la riqueza de los hogares, explicando un 76% de la misma según el índice de Gini (CEPAL, 2011). El nivel de ingresos de las familias, por tanto, independientemente de su composición, puede considerarse un elemento fundamental del nivel de vida de éstas

y puede abocarlos a la pobreza y la exclusión social, parámetros que sin duda condicionan las posibilidades reales de escolarización de la infancia.

Tabla 21: Ingreso nacional bruto (INB) per cápita, año 2012. Distribución del ingreso per cápita del 40% de los hogares más pobre y el 10% más rico y coeficiente de Gini de ingresos, año 2009¹.

País	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PPA).	Distribución del ingreso per cápita de los hogares			Coeficiente de Gini de ingresos	
		40% más pobre	10% más rico	Relación del ingreso medio per cápita	2001/2002	2009
Costa Rica	10.863	14,3	33	14,8	48,8	50,1
El Salvador	5.915	16,6	31,4	12	52,5	47,8
Guatemala	4.235	12,8	39,8	22	54,2	58,5
Honduras	3.426	10	37	23,6	58,8	58
Nicaragua	2.551	14,4	35,4	17	57,9	53,2
Panamá	13519	14,8	31,4	15'3	56.7	52,3
América Latina y el Caribe	10.119	–	–	–	–	

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2013): *Informe de Desarrollo Humano 2013* y anexo estadístico de CEPAL (2010): *Panorama Social de América Latina 2010*.

NOTA:

¹Sólo en el caso de Nicaragua y Guatemala los datos pertenecen al año 2005 y 2006, respectivamente.

Como puede apreciarse, las cifras muestran grandes desigualdades entre los países centroamericanos. Los mayores niveles de desarrollo económico se localizan en Panamá y Costa Rica, cuyo INB per cápita supera el promedio regional. El contraste con El Salvador, pero sobre todo con Nicaragua, Honduras y Guatemala es muy grande ya que el INB per cápita de la población panameña y costarricense es más de cinco y cuatro veces respectivamente mayor que el de la nicaragüense; cerca de cuatro y más de tres veces mayor que el de la población de Honduras y más del triple y el doble que el INB per cápita de Guatemala. Por lo que Guatemala, Honduras y Nicaragua son países muy empobrecidos con recursos económicos limitados que contribuyan al bienestar de sus gentes. La situación de El Salvador es ciertamente más favorable, pero los cuatro países distan mucho de acercarse al promedio regional.

Pero, ¿cómo se distribuye verdaderamente la riqueza nacional entre los hogares? ¿Cuál es la cuota de participación del ingreso nacional por parte de las familias?

Como se observa en la segunda columna de la Tabla 21, los países que presentan mayor desigualdad en cuanto a la distribución de la riqueza son Honduras y Guatemala, donde aproximadamente el 10% de los hogares más pudientes concentra cerca del 40% de la riqueza, mientras que la participación en el ingreso del 40% más pobre es de apenas el 10% del ingreso total, mostrándose una relación prácticamente inversa. Esta situación insostenible redundaba en un empobrecimiento generalizado que traspasa fronteras y se convierte en un grave problema no sólo del que la padece, sino de toda la sociedad y por extensión, de la subregión al completo. Honduras posee el dudoso honor de ser el segundo país latinoamericano, por detrás de República Dominicana, con las peores cifras a este respecto. Y Guatemala el quinto país peor posicionado por detrás de Colombia y Bolivia. El Salvador, seguido de Costa Rica y Panamá son los países centroamericanos con menor desigualdad en la distribución del ingreso con una relación del ingreso medio per cápita del 12%, 14,8% y 15% respectivamente.

Ahora bien, independientemente de la posición que ocupe cada país, podemos concluir que existe una tendencia común a todos ellos: la gran desigualdad en la distribución de los ingresos basada en la fuerte concentración del mismo entre los sectores más pudientes de la población. Todos los países estudiados, sin excepción, reflejan grandes desigualdades en las que, en el mejor de los casos, el 10% de los hogares más acomodados participan del doble del ingreso nacional total que el 40% de los hogares que se sitúa en el extremo contrario. Así pues, en promedio, los países centroamericanos poseen un coeficiente de Gini de desigualdad de 53,3. Por lo que, el istmo centroamericano puede ser considerado como uno de los territorios más desiguales del planeta en cuanto a la distribución del ingreso, con una concentración exacerbada del mismo tan sólo superada mundialmente por unos pocos países, también latinoamericanos y del África subsahariana.

Además, al comparar este dato con los arrojados para el inicio de la década del siglo XXI puede apreciarse como el escenario, en términos generales, prácticamente se mantiene invariable en la región, e incluso la brecha ha aumentado en algunos países.

Sólo en el caso de El Salvador y Nicaragua, aunque inferior a un ritmo deseable, se observa una tendencia positiva en la reducción de estas desigualdades.

El panorama general indica, por tanto, que los Estados no están haciendo lo suficiente, o incluso que se camina en la dirección contraria, ante esta grave situación de injusticia social que conlleva el empobrecimiento y la exclusión de gran parte de la sociedad centroamericana, la cual ve su capacidad adquisitiva mermada y se siente impotente y sin herramientas para salir de una especie de trama estructural que la condena a la miseria. Un tejido infranqueable que se nutre de las influencias de un modelo de desarrollo económico fuertemente centrado en recursos naturales, un mercado laboral generador de desigualdades y amplificador de las ya existentes y unos gobiernos incapaces de revertirlas y de asumir un papel protagónico como garantes y redistribuidores del bienestar social.

Tabla 22: Tasa de crecimiento económico promedio del PIB, porcentaje de deuda externa total como porcentaje del PIB, gasto público social y clasificación de los países en función de parámetros estructurales de bienestar y protección social.

País / Año	Tasa de crecimiento promedio del PIB	% de deuda externa total en relación con el PIB	Gasto público social			Clasificación
			% del PIB		\$ por habitante	
			2000	2009			2009
	2001-2010	2009				2008
Costa Rica	4,3	27,8	17,32	22,4	1165	Brechas bajas de bienestar
El Salvador	1,9	47,8	9,24	13,01	382	Brechas severas de bienestar
Guatemala	3,3	13,1	6,54	8,07	182	Brechas severas de bienestar
Honduras	4,1	23,6	7,82	12,22	184	Brechas severas de bienestar
Nicaragua	2,9	45,4	8,6	13,00	120	Brechas severas de bienestar
Panamá	6,3	42	9,06	10,53	652	Brechas bajas de bienestar

Fuentes: CEPAL (2010): *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL (2013): *CEPALSTAT. Estadísticas de América Latina y El Caribe*.

La tasa de crecimiento del PIB es un indicador de la evolución de la economía de un país y, en términos políticos, refleja la eficacia en la productividad de las políticas económicas desarrolladas. Como puede apreciarse, durante la primera década del siglo XXI la economía que mayor crecimiento económico promedio ha tenido ha sido la panameña, seguida con distancia por la costarricense y hondureña. Tanto el ingreso nacional bruto per cápita de Panamá, que analizamos en la Tabla 21, como su crecimiento económico se distancian claramente del resto de países. A este respecto, D. Víctor Rodríguez Rescia explica que la economía de Panamá es totalmente distinta. Es muy particular porque es una colonia paralela de los servicios, de la banca, es un distrito bancario. Hay lavado de dinero - aunque aclara que también en el resto de Centroamérica- tiene secreto bancario, está llena de servicios, el canal transoceánico y también un movimiento inmobiliario muy fuerte, aunque luego están vacías las viviendas y por todas esas parcelas es por donde ingresa el dinero. Aspectos los cuales sirven para exponer que en Panamá no hay un desarrollo sostenido sino crecimiento⁷⁸.

En el extremo contrario se sitúan El Salvador y Nicaragua con una tasa de crecimiento promedio de 1,9 y 2,9 respectivamente. Y Guatemala se encontraría en una posición intermedia, más favorable que la de estos últimos.

Otro aspecto importante, que generalmente es asociado a la capacidad de los gobiernos para invertir más o menos dinero en el sector social (salud, educación y vivienda, principalmente), es el volumen de deuda externa contraída, ya que puede llegar a comprometer seriamente el presupuesto de un país. De hecho, la crisis que azotó a la región latinoamericana en los años ochenta del siglo XX, fue popularmente conocida como la “crisis de la deuda”. Por ello, es un elemento importante a valorar que puede ofrecernos algunas claves para interpretar la situación del gasto público social de los distintos países centroamericanos. Así pues, en El Salvador y Nicaragua el porcentaje de la deuda externa total es el más elevado y representa cerca del 50% del PIB, una auténtica desproporción. Les sigue de cerca Panamá, con un 42%. En una

⁷⁸ Entrevista realizada a D. Víctor Rodríguez Rescia el 4 de diciembre de 2012. Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

posición más favorable se encuentran Costa Rica y Honduras. Y Guatemala sería el país con menor deuda externa de todos, con sólo un 13%.

No obstante, el porcentaje de deuda externa total de los países no es determinante en el gasto público social que realizan, especialmente en el caso del Estado guatemalteco, el cual, a pesar de tener la menor dependencia en este sentido, invierte el menor porcentaje del PIB en el ámbito social de todos los países centroamericanos. Esta situación nos indica que la decisión relativa al gasto público social es una cuestión clara de prioridades políticas que, en el caso de Guatemala, no es tal prioridad. De hecho, países con menores ingresos nacionales y con mayor volumen de deuda externa invierten más porcentaje de su PIB en políticas sociales, como es el caso de Honduras y Nicaragua. No obstante, el PIB de estos países es tan limitado que el gasto social por habitante es similar o incluso menor que el que realiza Guatemala.

Esta conclusión relativa a la falta de priorización del gasto público social es corroborada por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH, 2000) la cual, en clave histórica, explica que las políticas estatales propiciaron las desigualdades, o, al menos, su endémica debilidad institucional permitió que se incrementaran. Muestra de ello fue que durante el período de mayor crecimiento económico del país (1960-1980) el gasto social del Estado fue el menor de Centroamérica.

Al mismo tiempo, otros elementos, como la baja presión fiscal que, en general, caracteriza a los Estados centroamericanos, también juegan un papel importante al respecto.

Ahora bien, sea como fuere, la inversión que los países realizan en política social es fundamental para la reducción de las desigualdades, mejorar el nivel de vida de las familias y garantizar los derechos de la infancia. Además, da muestras del nivel de compromiso adquirido por el Estado con la población. Así pues, en oposición a Guatemala, Costa Rica es el país que más gasto social por habitante y más porcentaje de su PIB invierte, en comparación con el resto de países centroamericanos. Panamá es el segundo país que más dinero por habitante destina a políticas sociales, puesto que su PIB es elevado, pero su compromiso y priorización con la política social es más débil ya

que sólo representa un 10,53% del total del PIB, el segundo porcentaje más bajo por detrás de Guatemala y, en comparación con el inicio del siglo XXI, sólo ha aumentado un 1,5% del PIB. El Salvador, Nicaragua y Honduras realizan una inversión del PIB media en comparación con el resto de países de entre un 12% y 13%.

En relación con lo expuesto, D. Daniel Camacho explica en su entrevista que “el Estado guatemalteco es el Estado de menor presencia en la sociedad, menor dimensión. Esa oligarquía se las ha arreglado para no tener un Estado que les moleste mucho. Comparativamente el Estado de Costa Rica, está presente en toda la vida social. En Guatemala el Estado es voluntariamente, por decisión política secular, es un Estado con la mínima presencia posible, y eso tiene que ver con la política social y dentro de esa política social con la política relacionada con la infancia⁷⁹”.

En todo caso, sería deseable en todos los países un aumento considerable del gasto público social, el cual se encuentra muy distante del gasto por habitante de países desarrollados con sistemas de bienestar más consolidados. Sin embargo, independiente del porcentaje del PIB destinado al gasto público social por uno u otro país, lo cierto es que la tendencia de la inversión social ha ido en aumento en todos los países centroamericanos y, contrariamente a la prociclicidad histórica que ha caracterizado al gasto público en la región latinoamericana, lo cierto es que los países de la subregión no han disminuido la inversión social en los períodos de recesión económica reciente (años 2008 y 2009) sino que han ido aumentando. Esta tendencia de aumento unida al carácter contracíclico del gasto público social en los últimos años indica que los gobiernos de la subregión están trabajando por el buen camino poniendo empeño en el mantenimiento y/o mejora de la política social centroamericana.

Los mayores esfuerzos a este respecto se han realizado en Costa Rica, seguido de Nicaragua, Honduras y El Salvador quienes han aumentado el gasto público social en sus respectivos países entre el año 2000 y 2009 entre, aproximadamente, un 4% y un 5%. Y los menores en Panamá y Guatemala con un porcentaje de aumento del 1,5%. Si

⁷⁹ Entrevista realizada a D. Daniel Camacho el 4 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

bien es cierto, en términos absolutos, a los ciudadanos panameños se les destina, en promedio, más del triple que a los guatemaltecos.

Finalmente, retomamos en este apartado la clasificación hecha por CEPAL (2010a) en función del compendio de una serie de parámetros de bienestar y protección social para el conjunto de los países latinoamericanos que analizamos en el contexto socioeconómico, tratando de destacar aquí, exclusivamente, la situación concreta de los países centroamericanos estudiados y de visibilizar la mayor o menor consolidación y/o compromiso estatal con políticas generadoras de bienestar social, conociendo, en clave de la posible generación de oportunidades para el desarrollo de capacidades de la infancia, el sistema de bienestar en el que ésta se desenvuelve. Así pues, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador son clasificados como países con brechas severas de bienestar y se caracterizan por tener un elevado porcentaje de población empobrecida (en torno al 50%), un nivel de desarrollo económico bajo, mercados de trabajo precarios con una gran carga de población dependiente, incluido un alto porcentaje de población ocupada en el sector informal con bajos ingresos y sin cobertura social. La cobertura social sanitaria y las pensiones alcanzan a un reducido porcentaje de la población, situación que se muestra coherente con la baja presión tributaria y el bajo gasto público social. Estas son tendencias generales del conjunto de los países, no obstante pueden apreciarse diferencias entre ellos. En este sentido, El Salvador se distanciaría ligeramente al alza de los otros países centroamericanos obteniendo mejores resultados que éstos en diversos de los indicadores analizados, como por ejemplo un PIB per cápita más elevado, menor población en situación de pobreza o un gasto público social más elevado.

En el otro extremo se encuentran Costa Rica y Panamá, clasificados como países con brecha bajas de bienestar, con un nivel de desarrollo económico mucho más elevado que el anterior grupo de países; la pobreza alcanza en promedio, en torno a un 25% de la población; poseen una tasa de dependencia demográfica más reducida pues las tasas de fecundidad disminuyeron antes o desde la década de los sesenta del siglo XX y la estructura poblacional está más envejecida que en el anterior conjunto de países. El gasto público social per cápita es muy superior, así como la carga tributaria y, por tanto, también la cobertura de la seguridad social que, al menos, triplica la del grupo anterior.

También, existen notables diferencias entre este grupo de países, de forma que Costa Rica tendría unos resultados más positivos que Panamá para la mayoría de los indicadores.

Por tanto, a pesar de que todos los países distan de lograr condiciones similares a los regímenes socialdemócratas europeos, lo cierto es que Costa Rica posee el sistema de bienestar y protección social más consolidado y extendido de todos los países centroamericanos, seguido de Panamá. Dentro del grupo de países con grandes carencias de bienestar social, El Salvador se encontraría en una posición ligeramente más favorable que la del resto de Estados, Honduras, Nicaragua y, finalmente, Guatemala.

Estos últimos países, según informa el Programa del Estado de la Nación (PEN, 2011), que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo en la actualidad. No obstante, a lo largo de la última década todos los países centroamericanos estudiados han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre. Pero, ¿cuál es la situación concreta de la subregión centroamericana respecto a la pobreza y la pobreza infantil?

5.1.1.2. Pobreza:

La pobreza es un factor fundamental en la conculcación del derecho a la educación y, en general, de los derechos de la infancia. De hecho, son varios los entrevistados que la conciben como uno de los principales condicionantes del derecho a la educación, así como, en general, de todos los derechos humanos. Tanto Dña. Ana Teresa León, como D.Rodolfo Meoño y D. Rodolfo Vicente Salazar señalan la pobreza, principalmente en países como Honduras, Guatemala y Nicaragua, como un factor determinante en la conculcación de los Derechos Humanos en la subregión. D. Rodolfo Vicente Salazar explica al respecto de la situación del derecho a la educación en Centroamérica que la problemática de la pobreza hace que los niños vendan flores, canten en los buses, estén en las intersecciones y , por tanto, no estén en las escuelas, porque a mayor pobreza más niños en la calle. Por su parte, D. Vernor Muñoz explica, en clara consonancia con el planteamiento teórico de este estudio, que la pobreza es un condicionante general del derecho a la educación en toda Latinoamérica. No sólo la pobreza extrema en la que

familias viven con ingresos que ni siquiera le permiten satisfacer sus necesidades diarias, sino también la pobreza no extrema que significa que el acceso a las oportunidades educativas se cumplen a condición de que otros factores puedan ser resueltos, como por ejemplo, el trabajo. Por tanto, se convierte en el condicionante estructural más grave, pues alberga diferentes formas de exclusión.

Por ello, es fundamental garantizar que la infancia se desarrolle en unas condiciones satisfactorias de bienestar que le permita disfrutar y aprovechar al máximo una educación de calidad que, sin duda, contribuirá a romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Tabla 23: Proporción de población por debajo de la línea de pobreza nacional e internacional, y tasa de incidencia de la pobreza infantil multidimensional.

País	Proporción de población por debajo de la línea nacional de pobreza. Alrededor de 2005 y 2010.	Proporción de población por debajo de la línea internacional de pobreza. (PPA.) Alrededor de 2005 y 2010.		Tasa de incidencia de la pobreza infantil ^a Alrededor de 2003 y 2007. (Niños de 5 a 17 años).
		1,25 \$ por día	2 \$ por día	
Costa Rica	21,7	0,7	6	20,5
El Salvador	37,8	5,1	16,9	86,9
Guatemala	51	12,7	26,3	79,7
Honduras	60	23,2	29,8	67,7
Nicaragua	46,2	15,8	31,5	78,4
Panamá	32,7	2,4	13,8	51,1
América Latina y El Caribe	-	6,5	12,4	45

Fuente: Elaboración propia a partir de Pan American Health Organization (2010): *Health Information and Analysis Project. Regional Core Health Data Initiative*; World Bank (2012): *World development indicators 2012*; CEPAL/UNICEF-TACRO (2010): *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*.

NOTAS:

^a Incluye a los niños que se encuentran en pobreza extrema. Entendida la pobreza desde la Convención de los Derechos del Niño como una o más privaciones extremas o moderadas que conculcan uno o más de los derechos fundamentales de los niños, tanto en hogares de pobres como no pobres.

En la Tabla 23 han sido incluidas tres tipos de medidas del nivel de pobreza general: nacional, internacional y multidimensional. La primera, por el tipo de cálculo realizado no permite la comparación entre países pues los umbrales de pobreza son establecidos por las autoridades de cada país y, por tanto, varían de unos a otros, mientras que el cálculo internacional permite comparar los resultados. Ahora bien, la medición nacional se estima muy válida y conveniente ya que permite analizar la situación concreta del territorio y se ha de valorar para la adopción de políticas a este respecto. El tercer tipo de medida tiene su origen en el planteamiento teórico de Amartya Sen sobre el desarrollo humano y parte de la consideración de que, al igual que éste, la pobreza también es multidimensional. Así pues, basándonos en este enfoque, y en el enfoque de derechos humanos, desde el cual UNICEF mantiene un concepto de pobreza “basado en el principio de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales y que el incumplimiento de estos derechos implicaría la presencia de hambre, desnutrición, muerte prematura, falta de servicios básicos en la vivienda como agua potable y servicios sanitarios, falta de acceso a atención en salud, educación y a tecnologías de la información” (CEPAL/UNICEF-TACRO, 2010: 93-93) hemos introducido en nuestro análisis la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional. Esta medida ofrecerá una visión holística y comprensiva de la pobreza infantil considerando las privaciones que sufren los niños y adolescentes pobres.

Como podemos apreciar, Costa Rica es el país con menor proporción de personas pobres de todos los países centroamericanos. En el otro extremo, Honduras, Nicaragua y Guatemala concentran la mayor proporción de personas pobres (viven con menos de 2\$ diarios) o que padecen extrema pobreza (viven con menos de 1,25\$). En torno a un 30% son pobres en estos países y viven en extrema pobreza el 23,2% de la población en Honduras, el 15,8% y el 12,7% en Nicaragua y Guatemala respectivamente.

También, puede constatarse que todos los países, con excepción de Costa Rica, superan la línea de pobreza internacional promediada para el conjunto de la región latinoamericana (12,4%). Si bien es cierto, mientras Panamá y El Salvador se encuentran próximos al promedio latinoamericano, Honduras, Nicaragua y Guatemala se alejan considerablemente del mismo.

Respecto a las personas que viven con menos de 1,25 dólares diarios son Costa Rica, Panamá y El Salvador los que se encuentra por debajo del promedio regional, mientras que Guatemala y Nicaragua lo doblan y Honduras casi cuadruplica la proporción de personas que padecen extrema pobreza.

En consonancia con estos datos, a nivel nacional resulta muy alarmante comprobar que el 60% de la población hondureña y en torno a la mitad de la guatemalteca y nicaragüense es pobre.

Pero los datos aún son más sobrecogedores cuando se refieren a los más pequeños. A nivel regional, la pobreza infantil, bien sea de forma moderada o extrema afecta a casi la mitad de los niños latinoamericanos, lo que representa 84,5 millones de niños menores de 18 años (CEPAL/ UNICEF-TACRO, 2010). De toda Latinoamérica, los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua son los que mayores tasas de incidencia de pobreza infantil tienen, mientras que en el extremo contrario se sitúa Costa Rica, lo que refleja la enorme heterogeneidad de una unidad geográfica común, como la subregión centroamericana.

Todos los países centroamericanos, salvo Costa Rica, superan el promedio latinoamericano de pobreza infantil que afecta al 45% de la población y casi es doblado por países como El Salvador, Nicaragua o Guatemala.

Así pues, la tasa de incidencia de pobreza infantil más elevada se recoge en El Salvador donde el 86,9% de los niños y niñas sufren una o más privaciones de sus necesidades básicas que se fijan como causa de pobreza. Y en Guatemala y Nicaragua este dato se aproxima al 80% de la infancia, mientras que en Honduras y Panamá cerca de 7 y 5 de cada 10 niños respectivamente son privados de sus derechos y de unas condiciones mínimas de bienestar. Estos niños ven conculcados uno o más de sus derechos de una forma moderada o grave y sus familias no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de los mismos o bien, padecen estas privaciones aunque sus hogares cuentan con ingresos que se entienden suficientes para impedir tales privaciones. Esta última situación parece menos comprensible que la anterior, no obstante CEPAL y UNICEF-TACRO (2010) explica que estos casos implican un cierto grado de inercia en la insatisfacción grave de las necesidades

infantiles, que puede deberse a una distribución inequitativa de los recursos dentro del hogar y sus beneficios en cada unidad familiar según sexo y edad de sus miembros, a márgenes estrechos de ingreso per cápita sobre la línea de indigencia o a la inestabilidad de éste.

Además, como se expuso en el capítulo primero, en América Latina el fenómeno de infantilización de la pobreza es muy acusado, de modo que la incidencia de la pobreza en la población infantil es muy superior a la de la población adulta, tendencia que se ha acentuado en los últimos 20 años (CEPAL, 2010a).

Si ponemos en común el análisis hasta ahora realizado en los países centroamericanos, podemos concluir que aquellos con mayores niveles de pobreza infantil, también poseen tasas más elevadas de pobreza monetaria un nivel bajo de desarrollo económico, un bajo gasto social per cápita y, en general, brechas severas en el sistema de bienestar y protección social.

Nos encontramos pues, ante una realidad que se hace insostenible y requiere, no sólo del trabajo de los propios gobiernos centroamericanos, sino también de la cooperación internacional para orientar un proceso de difícil solución. Una solución que no puede ofrecerse de forma aislada o parcial. No basta con aumentar la inversión y los recursos, que también son necesarios, sino que se ha de ofrecer una respuesta integral que recoja, bajo un mismo paraguas, políticas educativas, de sanidad, nutrición, y vivienda (principalmente acceso al agua potable y saneamiento), entre otros aspectos, que posibilite el ejercicio de las capacidades humanas de sus gentes con ciertas garantías de estabilidad futura. Amén de una atención focalizada a los colectivos potencialmente más vulnerables de padecer pobreza, como pueden ser la población residente en áreas rurales, población indígena, personas con discapacidad, mujeres y niños.

5.1.1.3. Alfabetización de las madres (mujeres).

Desde una perspectiva más focalizada hay un factor de protección fundamental para la infancia y que también contribuye a la reducción de la pobreza: la alfabetización de las madres y, en general, de las mujeres. Veamos a continuación la situación concreta de los países centroamericanos.

Tabla 24: Tasa de analfabetismo, población analfabeta y proporción de mujeres analfabetas en Centroamérica.

País	Año	Tasa de analfabetismo (de 15 años y más) (en porcentaje)	Población analfabeta (de 15 años y más) (en miles)	Porcentaje Femenino
Costa Rica	2010	3,8	134	46.6
El Salvador	2010	15,5	653	61,8
Guatemala	2010	24,8	2089	63.1
Honduras	2010	15,2	733	50.7
Nicaragua	2005	22	743	51.3
Panamá	2010	5,9	147	55.1
América Latina y El Caribe	–	8,6	36089	55,8

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO Institute for Statistics (2012): *Global education digest 2012. Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Como puede apreciarse en la Tabla 24 los países centroamericanos, con la excepción de Panamá y Costa Rica, poseen tasas muy elevadas de población analfabeta que en el caso de Guatemala y Nicaragua afectan a cerca de un cuarto de la población, triplicando el promedio regional. Y en el caso de El Salvador y Honduras casi lo duplican. Situación que por sí sola genera una relación negativa con respecto a las posibilidades educativas de los hijos.

Pero además, como se vio en el epígrafe relativo al analfabetismo en la región, Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador son los países que presentan la mayor tasa analfabetismo de toda América Latina. También, quedó patente que las mujeres, la población rural, la población indígena y la población afrodescendiente son los colectivos más afectados por esta lacra.

En el extremo contrario, países como Costa Rica y Panamá presentan la menor proporción de población analfabeta. Además, en el caso de Costa Rica, siguiendo los criterios de la UNESCO y la OEI el analfabetismo podría considerarse erradicado, pues afecta a menos del 5% de la población. En Panamá se encontrarían próximos a lograrlo. No obstante, cuando nos centramos en el número de ciudadanos analfabetos cualquier cifra parece demasiada.

Como se expuso en el capítulo segundo, los niños cuyos padres poseen mayores niveles educativos tienen experiencias educativas más exitosas y permanecen más tiempo en las aulas. Realidad que era explicada por distintas hipótesis como la mayor valoración que los padres tienen de la educación, el hecho de que posean mayores recursos de aprendizaje para acompañar a sus hijos durante el proceso educativo y que el nivel educativo de los adultos se encuentre asociado a su pertenencia social, la cual suele ser elevada cuando su nivel de instrucción también lo es (SITEAL, 2010a).

Esta circunstancia nos indica que cuanto mayor sea el nivel de alfabetización de la población adulta mayores beneficios reportará a la infancia y redundará en mejores oportunidades educativas para éstos. Y, concretamente, la alfabetización de las mujeres/madres, como se expondrá a continuación. La última columna de la Tabla 24 revela que, salvo en Costa Rica, donde el porcentaje de mujeres analfabetas es menor que el de los hombres, en el resto de países las mujeres constituyen la mayor proporción de la población analfabeta, llegando a alcanzar en el caso de Guatemala y El Salvador al 63,1% y 61,8%, respectivamente. Por tanto, la tendencia en la subregión centroamericana, al igual que en Latinoamérica, es que las mujeres constituyen la mayor proporción de la población analfabeta.

Este hecho es especialmente negativo ya que los beneficios que produce la educación de las mujeres en sus familias y en el resto de la sociedad son muy significativos. Respecto al mundo laboral, solamente en términos cuantitativos, ya suponen un aumento de la fuerza laboral muy considerable y, por tanto, de la productividad del país. Las mujeres con estudios formales tienden a espaciar sus embarazos, tener menos hijos y en definitiva hacer más viables y sostenibles sus proyectos familiares y de vida, lo que ejerce un impacto positivo en la reducción de la pobreza. De modo que no sólo protegen así su propia salud, sino también la de la infancia al adquirir conocimientos fundamentales que aplican a la alimentación, cuidado y salud de sus hijos, contribuyendo a la reducción de la mortalidad infantil, aspecto este último que veremos con mayor detenimiento en el análisis de los factores sanitarios.

UNICEF, en este sentido, manifiesta que “las investigaciones muestran que las mujeres con estudios son menos propensas a morir de parto y más proclives a enviar a sus niños y niñas a la escuela. Está demostrado que el índice de mortalidad en los menores de cinco años disminuye a la mitad entre las madres con educación primaria” (UNICEF, 2006: 5). Por el contrario, “los niños y niñas de madres que no han recibido una educación tienen por lo menos dos veces más posibilidades de no ir a la escuela que los niños y niñas cuyas madres recibieron una instrucción primaria” (UNICEF, 2006: 16). Desde el programa de Educación Para Todos se insiste, en estos términos, sobre la tremenda importancia que tiene la educación de las madres en la salud de los hijos afirmando que “las probabilidades de supervivencia de los niños aumentan con el grado de instrucción de sus madres” y que “los niños nacidos de madres instruidas tienen menos probabilidades de adolecer de raquitismo, de insuficiencia ponderal o de carencia de micronutrientes” (UNESCO, 2011b: 39).

Por tanto, instruir a las mujeres, además del valor intrínseco e inherente al derecho de éstas a ser educadas, posee un valor añadido muy importante y es que contribuye a la reducción de la pobreza, de la desnutrición y la mortalidad infantil y a hacer efectivo el derecho a la educación de la infancia. Sin duda, la educación de las madres y en términos generales, de la mujer, produce unos beneficios que los gobiernos de los países centroamericanos no pueden permitirse desaprovechar.

5.1.2. Factores educativos.

El derecho a la educación es un derecho humano fundamental y en nuestro estudio ocupa un lugar privilegiado, precisamente por las enormes potencialidades que posee para posibilitar el ejercicio de otros derechos. Postura que ha sido ampliamente justificada. Por ello, es fundamental garantizar unas condiciones óptimas de bienestar a la infancia que le permitan no sólo acceder a la educación, sino permanecer y concluir con ciertas garantías niveles progresivos de escolaridad. Porque sólo así, la educación puede desplegar al máximo sus potencialidades y actuar como un factor fundamental de protección de la infancia.

Para comparar y valorar el nivel de cumplimiento de los países centroamericanos con el derecho a la educación, así como analizar posibles factores propios del ámbito educativo que puedan condicionar el disfrute de este derecho, el análisis se vinculará al artículo 28 de la Convención de los Derecho del Niño, que hace referencia a la estructura de la educación. También, justificamos el estudio del derecho a la educación durante la primera infancia desde el artículo 6.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño basándonos en la observación general número 7 del Comité de los Derechos del Niño, que en su disposición 28 interpreta que “el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible (art. 6.2)”.

“Artículo 6:

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

Si bien es cierto que desde el enfoque de desarrollo y derechos humanos, en el cual nos posicionamos, la educación en la primera infancia se concibe como una etapa con identidad propia (como ya se explicó en el apartado introductorio de esta Tesis doctoral) lo cierto es que los países centroamericanos todavía distan mucho de alcanzar esta concepción de la atención y educación de la primera infancia, si no tanto en sus disposiciones legales, que también, en la práctica de las mismas. La orientación general despoja a esta etapa clave del ser humano de gran parte de su virtuosismo para convertirla en una etapa de transición hacia el nivel de educación primario con un

carácter eminentemente propedéutico. De ahí la denominación, que denota este sesgo, de educación preescolar o preprimaria en la mayoría de los países y que más convenientemente debiera denominarse educación inicial o infantil.

Ahora bien, independientemente del posicionamiento teórico al respecto de la educación en la primera infancia, lo cierto es que la educación desde muy tempranas edades es fundamental en el desarrollo del niño e influye de forma muy positiva en la configuración de trayectorias escolares adecuadas que, sin duda, serán determinantes en la consecución de mayores cotas de bienestar social, aspecto que se revela clave en una sociedad tan desigual como la centroamericana. En este sentido, Tedesco (2012) plantea que la necesidad de comenzar lo más temprano posible priorizando la educación inicial es una cuestión de justicia social, ya que para romper con el proceso de reproducción de desigualdades y de la pobreza es fundamental intervenir cuando tiene lugar la formación del capital básico cognitivo y emocional de las personas. Y existen numerosas evidencias de que los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo de este proceso de formación.

En este mismo sentido se manifiesta Dña. Ana Teresa León quien explica que para realizar el derecho a la educación se ha de comenzar por la familia y que hasta los tres años es fundamental la estimulación cerebral. Por ello, manifiesta su preocupación por el hecho de que en Centroamérica el sistema educativo comience a los cuatro años y que todo lo anterior no tenga apoyos ni recursos⁸⁰. Reflexión ésta última, relativa a la falta de apoyo con anterioridad al nivel de educación preescolar, que retomaremos más adelante en este mismo apartado.

Pasamos ya a centrarnos en Tabla 25, no sin antes aclarar que con las notables carencias de los sistemas de información estadística nacionales al respecto de la educación y atención de la primera infancia, o la falta de ellos⁸¹, nos basaremos en los

⁸⁰ Entrevista realizada a Dña. Ana Teresa León el 14 de diciembre de 2012 en Montes de Oca -San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁸¹ A este respecto, D. Alberto Quiñonez, refiriéndose no exclusivamente a la primera infancia, sino a toda la infancia, pone de manifiesto que la tarea de la comparación que en este estudio se pretende realizar es muy difícil porque hay una gran falencia y carencia de información que la dificulta. A este respecto, hizo notar que uno de los señalamientos del Comité de los Derechos del Niño es la importancia de tener un sistema de información. Entrevista realizada a D. Alberto Quiñonez el 10 de diciembre de 2012. Mata Redonda- San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

datos ofrecidos por las estadísticas internacionales que se centran en la educación infantil ofrecida en los centros educativos de educación formal y que coincide con el período de preescolar o preprimaria en la mayoría de países.

Tabla 25: Tasa neta matrícula en educación preprimaria e Índice de Paridad de Género (IPG) y tasa de asistencia escolar en edad anterior a la edad teórica de inicio del nivel primario por sexo, área geográfica y nivel de ingresos. Porcentaje de docentes certificados en preprimaria, niños matriculados en enseñanza preescolar privada del total de niños escolarizados y situación legal de la educación preprimaria. Centroamérica y América Latina, 2008.

País	TNM		IPG	Tasa de asistencia escolar en edad anterior a la edad teórica de inicio del nivel primario.						% Docentes certificados	% matrícula privada (2010)	Situación legal	
	Total			Sexo		Residencia		Ingresos				Edad de admisión y duración	Obligatoriedad
	2000	2008		M	F	U	R	Q1	Q5				
Costa Rica	..	54	1,01	69,4	77,1	78,4	66,7	67,1	95,4	80,7	13	4 y 2	Sí
El Salvador	39,2	50	1,04	75,1	75,5	83,0	66	59,7	98,0	89,7	15	4 y 3	Sí
Guatemala	37,3	28	1,01	98,4	100	100	98,6	98,4	100	..	15	4 y 3	Sí
Honduras	21,6	27	1,03	45,1	46,6	52,0	41,7	36,5	74,9	..	14	4 y 2	Sí. 5 a 6 años ¹
Nicaragua	28,6	55	1,01	55,5	56,1	..	..	..	..	39,2	16	3 y 3	Sí. 5 a 6 años
Panamá	43,9	61	1,01	81,4	75,8	85,4	69,6	68,6	96,2	41	18	4 y 2	Sí
América Latina	46,8	58,4	1,01	79,5	80,6	82,8	71,5	73,(4	91,1	62	18	-	-

Fuentes: UNESCO/OEA/SEP de México (2010): *Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbres de las Américas. Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*; CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina 2010*. UNESCO (2012): *Informe de seguimiento de la EPT 2012. Los jóvenes y las competencias: trabajar con la educación*. París: UNESCO. UNESCO (2011): *Datos mundiales de la educación. VII edición 2010/2011*. Informes de los respectivos países. Ley Fundamental N° 262, de 17 de enero, de Educación. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras, 32754, de 22 de febrero de 2012.

NOTAS:

¹ La nueva Ley Fundamental de Educación hondureña en su artículo 21 señala la gratuidad y obligatoriedad de la Educación Pre-básica que tiene una duración de dos años. No obstante, el artículo 8 relativo a los niveles obligatorios establece que “El Estado está obligado a brindar la educación pública al menos desde un (1) año de educación pre-básica hasta el nivel medio”, lo que se correspondería exclusivamente con la edad de 5 a 6 años.

.. No se dispone de datos

Cuadro 4: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la Educación Preescolar en Centroamérica.

Metas educativas 2021	
<i>Meta específica 6:</i> Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años ¹	<i>Meta específica 7:</i> Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.
Niveles de logro	
En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50% y el 100% de los niños de 3 a 6 años, y el 100% la recibe en 2021.	En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60 % y el 100 % la tiene en 2021 ² .

Fuente: OEI (2010): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*

NOTAS:

¹ En este caso, haremos referencia exclusiva al nivel de logro establecido para los niños de 3 a 6 años que corresponde al nivel preescolar o preprimario ya que es el único período para el que dispone de datos confiables.

² De la misma manera, analizaremos el cumplimiento de este nivel de logro por parte de los países centroamericanos en lo que respecta a los niños que se encuentran en el nivel preprimario.

Como puede apreciarse en la Tabla 25 existe una tendencia positiva en la subregión centroamericana con respecto a la consecución de mayores cotas de cobertura educativa para los más pequeños. Con la excepción de Guatemala, cuya TNM en el nivel preprimario ha descendido preocupantemente entre los años 2000 y 2008, podemos afirmar que los gobiernos centroamericanos están realizando esfuerzos considerables para lograr que la educación llegue a los más pequeños. Si bien es cierto, se necesita intensificar las medidas al respecto puesto que las tasas apenas alcanzan, en promedio, un 45,8% de los infantes centroamericanos. Un nivel de escolarización que se muestra inferior al promedio regional del año 2000.

Por otro lado, resulta positivo el hecho de que el acceso al nivel preescolar se realiza en condiciones de paridad entre niños y niñas, siendo incluso ligeramente favorable a las niñas.

Hacia el interior de la subregión, Panamá seguido de Nicaragua y Costa Rica son los países que presentan TNM más elevadas y ya habrían logrado la meta 6 con respecto al nivel preescolar para el período 2008. Por tanto, todo hace prever que si la tendencia se mantiene o incluso va en aumento en 2015 se logrará superar esta meta.

En esta misma situación se encuentra El Salvador con respecto a la meta, no obstante las tasas de acceso al nivel preprimario son levemente inferiores a las presentadas por Nicaragua y Costa Rica.

En el extremo inferior se situaría Guatemala y Honduras con TNM de tan sólo el 28% y 27%. La tendencia negativa de Guatemala evidencia que previsiblemente no se cumplirá el objetivo de escolarización propuesto para 2015. En Honduras, de continuar la tendencia de crecimiento promedio anual (0,7%) la meta no se vería cumplida en el plazo establecido.

No obstante, cuando se aproxima la edad de escolarización oficial en el nivel primario, por lo general todos los países muestran tasas de asistencia más elevadas a la educación preescolar, lo que es un síntoma positivo en la consecución de cotas progresivas de igualdad de oportunidades educativas entre los más pequeños, evidenciando ciertas garantías de continuidad entre la educación inicial y el nivel primario.

Ahora bien, a pesar de la asistencia creciente generalizada, ésta no se produce de forma homogénea en la mayoría de países. Con la excepción de Guatemala, lo cierto es que las desigualdades sociales muestran un impacto muy considerable en la asistencia al último año de preescolar.

Mientras que la variable sexo no ejerce una influencia significativa en la mayoría de países (excepto en Costa Rica, favorable a las niñas y en Panamá a los varones), las desigualdades en función del nivel de ingresos y el lugar de residencia sí muestran impactos significativos, principalmente el ingreso familiar, lo que revela la necesidad de una mayor intervención estatal para proporcionar una cobertura pública sólida en el nivel preescolar.

El conjunto de la región latinoamericana también muestra brechas más severas en función del nivel socioeconómico que por el lugar de residencia. No obstante, el promedio regional en función del quintil de ingresos esconde diferencias mucho más pronunciadas en los países centroamericanos que alcanzan diferencias de hasta casi 30 puntos porcentuales entre los hogares más y menos favorecidos de la sociedad, evidentemente, en detrimento de estos últimos. Por lo que puede constatarse como la desigualdad y la pobreza se convierten en factores determinantes excluyentes del disfrute del derecho a la educación de los más pequeños.

Así pues, son esencialmente los niños que más dificultades tienen para acceder a condiciones de vida satisfactorias los que quedan en mayor medida excluidos de los beneficios que los programas de atención y educación durante la primera infancia pueden reportarles, lo que redundará, precisamente, en que las brechas entre grupos sociales se amplíen y que el tránsito al

nivel primario y la configuración de esas trayectorias escolares satisfactorias, a las que aludíamos con anterioridad, no sean garantías a todos por igual.

En lo que concierne al personal docente con certificación adecuada para ejercer en la enseñanza preescolar podemos concluir que, todos los países sobre los cuáles se dispone de datos, habrían cumplido ya con la meta propuesta para el año 2015 desde el proyecto “Metas Educativas 2021”. Y, en concreto, países como Costa Rica y El Salvador estarían en niveles más que óptimos dentro de los rangos establecidos para el año 2021, lo que indica que los países centroamericanos caminan en el sentido correcto hacia la consecución de una enseñanza preescolar profesionalizada que permita asegurar el logro de progresivas cotas de calidad educativa. Ahora bien, cabe señalar al mismo tiempo que, a pesar de encontrarse dentro de los parámetros establecido para el 2015, Panamá y Nicaragua requieren hacer mayores esfuerzos puesto que apenas el 40% de los docentes tienen la certificación adecuada para impartir docencia.

Con respecto al porcentaje de alumnos matriculados en centros de preescolar de carácter privado puede apreciarse que aproximadamente dos de cada diez niños matriculados en preescolar, lo hacen en centros privados, lo que muestra el peso relativo de este factor en la privación del acceso a este nivel educativo. No obstante, si atendemos al contexto de países extremadamente empobrecidos como es el caso Guatemala, Nicaragua, Honduras y, en menor medida, El Salvador estos porcentajes adquieren una mayor significación.

El acceso a centros públicos en preescolar está más generalizado en Costa Rica. Mientras que Panamá y Nicaragua se situarían en el extremo contrario, presentando porcentaje de matrícula privada del 18% y 16% respectivamente.

El estudio de SITEAL (2009) contribuye a profundizar más en los datos relativos a la asistencia pública y privada de los niños de cinco años, en clave de igualdad. Así, para el conjunto de la región latinoamericana, es en las áreas rurales donde hay mayor prevalencia del sector público en la escolarización preescolar. Al mismo tiempo, la escolarización de los niños que provienen de hogares con un nivel socioeconómico elevado es el doble que entre los niños más desfavorecidos.

Respecto a la subregión centroamericana el mismo estudio revela que en países como Costa Rica y Panamá con mayores tasas de asistencia a esta edad se observa que la posibilidad de estar escolarizado en el sector privado en función del estrato social de pertenencia es muy desigual, lo que probablemente guarda relación con la oferta diferenciada del sector de gestión. Mientras que en países como Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador, las tasas de

asistencia comparativamente más bajas junto a brechas menos pronunciadas entre estratos sociales en la asistencia a centros público y privados de enseñanza preescolar, muestran indicios de que probablemente el sector público tiene una baja penetración en el nivel inicial.

La obligatoriedad del nivel de escolaridad preescolar debiera constituir un elemento fundamental del compromiso estatal con la provisión y cobertura de de dicho nivel. No obstante, como se mencionó, sólo la mitad de los niños centroamericanos en edad de escolarizarse en el nivel preescolar efectivamente lo está, lo que indica que algo está fallando, a pesar de los considerables progresos realizados en países como Nicaragua, Panamá y, en menor medida, El Salvador.

Las carencias en cuanto a cobertura son elevadas en todos los países, principalmente en las zonas consideradas de difícil acceso, pero, sobre todo, en países como Guatemala y Honduras, donde las tasas de matrícula son muy bajas e incluso la tendencia es regresiva en el primero de ellos. Así pues, UNESCO (2011d) señala en el caso de Guatemala que la educación preprimaria legalmente es obligatoria pero en la práctica no lo es debido a la escasez de establecimientos educativos. Un ejemplo claro de esta carencia se pone en evidencia en la nueva ley fundamental de Educación de Honduras del año 2012 que, en su artículo 21, exige al menos un año de escolarización pre-básica como requisito para acceder a la educación básica, allá donde existan condiciones de cobertura. Lo que ya nos está indicando que esto no es así y que la cobertura de la educación preprimaria todavía es muy deficitaria. De hecho, Kit (2011) explica que son 56113 los niños hondureños de 5 años que están fuera de la escuela.

No obstante, a pesar de las particularidades y dificultades específicas que cada país pueda presentar, lo cierto es que, de la lectura de los informes por países de UNESCO (2011d) para este nivel educativo, puede desprenderse la idea de que la atención y educación de la primera infancia todavía está muy dejada al voluntarismo social y la iniciativa privada en lo que concierne a los niños de 0 a 3 años principalmente. Los programas gubernamentales suelen estar muy centrados en el período preescolar dirigidos a niños de edades de 4 a 6 años básicamente. La intervención de ONGs, parroquias y entidades comunales, entre otros organismos, se multiplican en el tramo de 0 a 3 años supliendo, desde el ámbito no formal, las carencias de programas, regulación e inversión que, a todas luces, se revelan insuficientes.

Para que verdaderamente se haga justicia social, recordando las palabras de Tedesco (2012), se ha de comenzar lo antes posible. Así pues, es clave que la cobertura pública de educación infantil se consolide en Centroamérica y, para ello, se requieren de mayores inversiones que doten de vida una política de atención y educación integral y coordinada de la

primaria infancia, la cual, debe ocupar un lugar prioritario en el marco de las políticas y estrategias nacionales.

“Artículo 28:

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

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad”.

Tabla 26: Tasa neta de matrícula (TNM) y de conclusión (TC) de la enseñanza primaria en jóvenes de 15 a 19 años de edad. Niños fuera de la escuela, situación legal de la educación primaria y porcentaje de personas que declaran “una mordida” en escuelas o colegios. Centroamérica, 2008. (En porcentajes)

País	TNM	TC	Niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel primario (2009)		Situación legal de la Educación Primaria		‘Mordidas’ en educación
			Tasa	Número	Obligato riedad	Gratuidad (tasas de matrícula)	
Costa Rica	100	94,1	..	41.000	Sí	Sí	8,5
El Salvador	100	76,1	4	38.000	Sí	Sí	5,5
Guatemala	95	62,6	4	78.000	Sí	Sí	8,1
Honduras	93	79,2	3	31.000	Sí	Sí	5,6
Nicaragua	96	70,8	7	53.000	Sí	Sí	3,6
Panamá	98	94,6	3	10.000	Sí	Sí	5,7

Fuentes: OREALC/UNESCO (2012): *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012*; UNESCO Institute for Statistics (2011): *Global education digest 2011. Focus on Secondary Education: The Next Great Challenge*; UNICEF (2012): *Childinfo Database. Monitoring the Situation of Children and Women*; OEI (2010): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*; UNESCO/OEA/SEP de México (2010): *Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbres de las Américas. Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*; OIT/IPEC (2010): *Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. PNUD (2009): *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*.

NOTAS:

.. No se dispone de datos

Cuadro 5: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la Educación Primaria en Centroamérica.

Niveles de logro		
Primaria		
Programa de EPT y ODM	Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE)	Proyecto Metas Educativas 2021
<ul style="list-style-type: none"> - Acceso y culminación de la enseñanza primaria de todos los niños en 2015. En concreto: - EPT 2: Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen. - ODM 2: asegurar, que para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso y culminación de la enseñanza primaria de todos los niños en 2010. - Meta 1: Acceso y permanencia universal de 100% de los menores a una educación primaria de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -En 2015, el 100 % del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80 % y el 100 % la termina a la edad correspondiente. -En 2021, más del 90 % de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.

Fuente: Elaboración propia a partir de UNESCO (2000): *Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*; Naciones Unidas (2011): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011*; UNESCO/OEA/SEP de México (2010): *Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbres de las Américas. Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*; OEI (2010): *Metas educativas 2021: miradas sobre la educación en Iberoamérica*.

Nadie duda hoy en día de los beneficios que la educación puede reportar a las personas, los cuáles han sido justificados en este estudio y ampliamente probados por la comunidad académica. A este respecto, la importancia otorgada a la educación primaria en la agenda política internacional para el desarrollo generó una coyuntura excepcional para la propulsión de ésta en la región latinoamericana y, en concreto, en Centroamérica donde las tasas de escolarización han aumentado considerablemente en las últimas décadas. Así pues, la situación de la enseñanza primaria en la subregión en lo que concierne al acceso muestra un panorama bastante positivo y homogeneizado entre países, con unos niveles elevados de matriculación que oscilan entre un 93% en Honduras y un 100% en Costa Rica y El Salvador. Lo que indica que los Estados han estado realizando numerosos esfuerzos bajo una estrategia de priorización política de la educación primaria. En palabras de D. Vernor Muñoz, tendría que orientarse también hacia la educación secundaria y la educación de adultos generando políticas públicas más ambiciosas que permitan lograr avances cualitativos en educación y cubrir a toda la

población⁸² puesto que, como analizaremos en breve, todavía miles de niños están fuera de la escuela.

El nivel de conclusión de la educación primaria, a diferencia del acceso, muestra un panorama más heterogéneo de modo que puede hacerse referencia a tres niveles de conclusión. El primero, formado por los países que obtienen un porcentaje de conclusión superior al 90%, Panamá y Costa Rica. El segundo grupo de países lo conforman El Salvador, Nicaragua y Honduras con niveles de terminación de la primaria que oscilan entre el 70% y el 80%. Y finalmente, el tercer nivel de conclusión estaría conformado por un único país, Guatemala, con un porcentaje de finalización que se sitúa entre el 60% y el 70%, concretamente un 62,6%.

Puede apreciarse que, en el caso de Costa Rica y Panamá, el acceso y conclusión del nivel primario se encuentra en gran medida garantizado. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en otros países latinoamericanos como Argentina o Chile, la progresión por el nivel es más dificultosa y les supone más tiempo concluirla. En el caso de El Salvador, los problemas de rezago educativo en el nivel primario se encuentran mucho más extendidos que en Costa Rica y Panamá, lo que implica que un elevado porcentaje de jóvenes con 17 años continúen cursando el nivel primario. Y el grado de conclusión del nivel primario es significativamente menor que en los otros dos países. Por su parte, Honduras, Nicaragua y Guatemala alcanzan un egreso medio en el nivel primario. En estos países los problemas de rezago y deserción escolar se combinan en el nivel primario y la escolaridad se interrumpe igualmente durante la transición por el nivel primario como en la finalización del mismo (SITEAL, 2010a).

Así pues, el camino por recorrer aún es muy largo ya que a un gran número de niños se les continúa negando el derecho a la educación. En Nicaragua un 7% de los niños han abandonado la escuela en el nivel primario o ni siquiera lograron ingresar, lo que en cifras supone que 53.000 niños están desescolarizados. En Guatemala 78.000 niños están privados del derecho a una educación que les otorgue claves y herramientas fundamentales para su desarrollo y poder vivir una vida digna que, a muchos, les ayude a salir de la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran. En definitiva,

⁸² Entrevista realizada a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia- Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

en el conjunto de los países centroamericanos en torno a 250.000 niños no reciben educación primaria. Esta situación se traduce en que muchos niños se convierten, simple y llanamente, en analfabetos. Y la mayoría de ellos pertenecen a los grupos sociales más desfavorecidos y postergados⁸³.

Esto último guarda en cierta medida relación con el ritmo de crecimiento de la escolarización en el nivel primario, el cual parece haberse reducido en los últimos años. Y es que, una vez lograda la incorporación al sistema educativo de los sectores sociales más favorecidos el ritmo de crecimiento se reduce porque la incorporación de los grupos sociales más postergados, ya no responde proporcionalmente al aumento de la cobertura educativa, sino que requiere de estrategias más complejas de intervención para que su escolarización sea una realidad. Los gobiernos, por tanto, deben poner énfasis en la incorporación de estos sectores mediante políticas multisectoriales de carácter más complejo que establezcan programas de acción coordinados en diversas áreas socioeconómicas.

No obstante, la falta de cobertura educativa en algunos países centroamericanos de forma más generalizada, o en zonas concretas de otros con mayor nivel de cobertura todavía es una realidad. De forma específica, Dña. Ana Teresa León y D. Rodolfo Meoño⁸⁴ señalan como en algunas zonas de Costa Rica que, en general tiene un buen nivel de cobertura educativa, tiene lugar el uso intensivo de los centros educativos hasta con 3 jornadas diferentes en el mismo centro educativo. Entonces, explica D. Rodolfo Meoño que “hay grupo de la mañana, media tarde y tarde para cubrir a todos los niños que viven en la comunidad. Esto tiende a reducir la jornada escolar diaria para poder dar cabida a todos los turnos”. Respecto a esto último, el Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación suscrito por los países centroamericanos de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Panamá establecía en su

⁸³ A este respecto, todos los países centroamericanos vienen desarrollando programas de transferencias condicionadas de crédito dirigidos a familias en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para favorecer la asistencia escolar de sus hijos, entre otros aspectos, como la salud, la vacunación y la nutrición (Programa Estado de la Nación, 2011). Sólo en el caso de Costa Rica está centrado exclusivamente en el ámbito educativo, pero dirigido al nivel secundario de educación, como se verá más adelante.

⁸⁴ Entrevistas realizadas a Dña Ana Teresa León y Don Rodolfo Meoño respectivamente los días 14 y 19 de diciembre de 2012 en Montes de Oca y Moravia, (San José), Costa Rica. Más información en el anexo 1.

artículo 25 inciso séptimo, ya en el año 1962⁸⁵, eliminar paulatinamente los cursos denominados de jornada única, de doble turno o de asistencia alterna con una jornada diaria no inferior a cinco horas, aspecto que todavía no se cumple, así como fijar un mínimo de doscientos días naturales de clase efectiva.

El Convenio centroamericano de educación supuso un avance muy grande en materia legislativa, así como el hecho de establecer ese calendario lectivo mínimo. No obstante, como explica D. Rodolfo Meoño respecto a los doscientos días “es probable que sólo sea Costa Rica la que se esté cumpliendo y, aun así, hay algo de controversia en los últimos días del período escolar⁸⁶”. Así pues esta cuestión afecta directamente al derecho de los niños a recibir una educación de forma regular y compromete la adquisición de las competencias necesarias en determinado nivel educativo y sus posibilidades de éxito escolar.

También, tanto D. Rodolfo Meoño como Dña. Ana Teresa León, señalan que en las zonas rurales la accesibilidad a los centros educativos constituye un problema serio en toda Centroamérica. Dña. Ana Teresa León comenta a este respecto que “nosotros tenemos en Costa Rica a niños caminando 4 horas para llegar a una escuela. Claro, no son muchos. Yo sé que hay comunidades en Honduras, Guatemala y Nicaragua que simplemente no hay escuelas (...) zonas enteras de Honduras y Nicaragua donde la situación para el acceso es terrible, la dispersión de la población, las distancias...”.

En términos generales, los siete expertos entrevistados coincidieron al responder a la pregunta nueve⁸⁷ que los países centroamericanos no están preparados ante la

⁸⁵ El 22 de junio de 1962 los países centroamericanos de Costa Rica, EL Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firman el citado Convenio que en su artículo 91 establece que el Estado de Panamá podrá adherirse en cualquier momento, hecho que acontece el 12 de febrero de 1968.

⁸⁶ Así, por ejemplo, como queda recogido el informe para Guatemala de la colección de UNESCO “Datos Mundiales de la Educación”, el año escolar comprende un total de por lo menos 180 días efectivos de clase (no necesariamente 200). Y en Honduras son comunes las noticias de prensa que denuncian el malestar de diversos colectivos ante el incumplimiento reiterado de los doscientos días clases. En este último caso, guarda mucha relación las desavenencias entre el Gobierno y el colectivo docente y el absentismo por parte de éstos últimos. Algunas de estas noticias pueden consultarse en periódicos como “La Prensa” o “El Heraldo” de Honduras en <http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/LaPrensa/Honduras/Tegucigalpa/story.csp?cid=331013&sid=275&fid=98> y <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/11/10/Noticias/No-se-cumplieron-los-200-dias-de-clases-Ventura>.

⁸⁷ La pregunta nueve de la entrevista dice así: “En el supuesto hipotético de que todos los niños tuvieran la oportunidad real de acceder al sistema educativo, ¿considera que la subregión centroamericana y /o en general latinoamericana está lo suficientemente preparada en materia de cobertura educativa (infraestructuras, transporte, docentes, etc.) para cubrir el período de escolaridad obligatoria?”. Más información en el anexo 1.

hipotética incorporación de todos los niños que se encuentran fuera del sistema educativo al mismo durante el período de escolaridad básica.

Por tanto, aunque claramente los datos evidencian que la situación costarricense o panameña es más favorable en cuanto al acceso a la educación primaria que la que presentan países como Nicaragua, Honduras o Guatemala, lo cierto es que todos los países centroamericanos, con mayor o menor intensidad, deben combinar políticas de expansión de la cobertura educativa con políticas específicas destinadas a la incorporación de los grupos sociales más postergados.

En el Cuadro 5 se muestran los programas y proyectos que establecen niveles de logro específicos en torno al acceso y conclusión del nivel educativo primario en la región latinoamericana. El programa de acción mundial de Educación Para Todos (EPT) y de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) plantean respecto a la educación primaria un objetivo común que también es compartido con el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) de la Cumbre de las Américas, ya que este último se inscribe en el amplio marco de acción de los otros dos, con la salvedad de que plantea un período máximo de cumplimiento anterior (UNESCO, SEP de México y OEA: 2011). En este sentido, los tres objetivos de los distintos marcos aluden a la consecución del 100% de acceso y conclusión del nivel primario. En el caso del programa de EPT y ODM el horizonte planteado es el año 2015 y en el caso del PRIE el período establecido fue el año 2010.

Por otro lado, desde la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) se promueve el *Proyecto Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios* entre cuyas metas se plantea para Iberoamérica: “universalizar la educación primaria y la secundaria básica, y ampliar el acceso a la educación secundaria superior”. En la búsqueda de este objetivo se plantea como indicador de logro en el nivel primario lograr que el 100 % del alumnado esté escolarizado y entre el 80 % y el 100 % la finalice a la edad correspondiente en 2015. Y que en 2021, más del 90 % de los alumnos la concluya a la edad establecida.

Sea como fuere, lo cierto es que la realidad de la subregión centroamericana se revela distante del cumplimiento de las metas planteadas en el programa de EPT, ODM y PRIE. Respecto al último, puede ser constatado ya el hecho de que en 2010 no se logró que el 100% de los niños pudieran hacer efectivo el derecho a la educación. Y cuando prácticamente falta un año para el cumplimiento del plazo establecido por los otros marcos de acción, a pesar de los esfuerzos realizados, todo hace prever que tampoco lograrán una educación primaria universal en el año 2015 tal y como se mostró en este estudio en el Cuadro 2 relativo al progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En éste se mostraba que de continuar la tendencia observada, los países analizados no alcanzarían la meta en el plazo previsto. La situación de Costa Rica y Panamá claramente se revela más favorable que la de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala puesto que los niveles de conclusión son altos. Sin embargo, como se ha visto, muchos niños continúan fuera de la escuela en Centroamérica y a medida que aumenta la universalización del acceso al conocimiento la situación se torna más difícil ya que la incorporación de los grupos más desaventajados requiere de intervenciones muy complejas que se dilatan en el tiempo.

El indicador propuesto desde el proyecto Metas Educativas 2021 en principio pudiera parecer un objetivo más asequible de lograr ya que se exige un nivel de conclusión menor para el año 2015 y de más del 90% en 2021, pero sin llegar a exigir que el 100% concluya el nivel primario en ningún plazo. La meta prevista para el año 2021 todavía se plantea lejana para poder ofrecer un análisis totalmente ajustado del grado de cumplimiento ya que los ritmos de aumento, estancamiento o incluso retroceso en una tasa determinada pueden variar considerablemente de un año a otro.

De nuevo, lograr que el 100% de los niños estén escolarizados en 2015 resulta tremendamente complejo por la situación comentada y, además, el hecho de que los alumnos logren concluir la enseñanza primaria a la edad correspondiente dificulta aún más el cumplimiento de este indicador, sobre todo en países como Nicaragua, Guatemala y Honduras dónde los problemas de abandono y desescolarización se combinan durante el transcurso y la conclusión del nivel primario y donde a la edad de 17 años todavía no se ha logrado concluirlo, problema este último también muy destacado en El Salvador, como se ha comentado previamente. Sin duda, a pesar de los

esfuerzos realizados para lograr que la escuela llegue a todos, las brechas principalmente en la conclusión del nivel primario en función del origen étnico, el nivel de ingreso y la zona geográfica de residencia continúan siendo una realidad que juega un papel vital en contra de la consecución de la universalización del conocimiento en Centroamérica y, en general, en toda Latinoamérica. Situación que se agrava aún más en el nivel secundario, como se verá en la Tabla 28.

Otro aspecto importante para analizar el cumplimiento por parte de los gobiernos centroamericanos del derecho a la educación tal y como se reconoce en la Convención de los Derechos del Niño y como medida que apuesta por la universalización del conocimiento y del acceso de todos los niños al sistema educativo, es conocer si la educación primaria posee carácter obligatorio y gratuito. A este respecto, puede apreciarse en la Tabla 26 que todos los países centroamericanos establecen la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, lo que revela el alto grado de implicación de éstos con la educación entendida como un derecho de todos. Compromiso que se ha visto reflejado en las propias leyes de los países así como en la suscripción y adhesión a los tratados y acuerdos internacionales que contemplan el derecho a la educación, entre ellos la que es objeto de este estudio: la Convención de los Derechos del Niño.

Ahora bien, la gratuidad de la educación en Centroamérica no es tal. El hecho de que por ley no se cobren tasas de matrícula no significa que las familias no tengan que afrontar los gastos derivados de materiales, uniformes, transportes, alimentación u otra serie de elementos de similar naturaleza. Estos costos son inasumibles para muchas familias centroamericanas. Y, sobre todo, para los hogares guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses donde, si tenemos en consideración las estimaciones nacionales de los distintos países, entre el 50% y 60% de la población es pobre.

Pero en la subregión centroamericana éste no es el único problema que afronta la niñez con respecto a la gratuidad de la educación. De hecho, y claramente vinculado al insuficiente presupuesto asignado a las escuelas, es una práctica bastante extendida el

cobro de “matrículas voluntarias” que, por supuesto, no son legales pero constituyen un modo de financiación alternativa para muchos centros educativos en Centroamérica⁸⁸.

De hecho, la negativa ante tales pagos puede suponer en algunos casos un trato discriminatorio para los padres y menores implicados. También pueden darse otro tipo de pagos indebidos que el personal educativo exija a algunos usuarios por determinadas prestaciones, aun cuando éstas, evidentemente, entran dentro de sus obligaciones laborales. La última columna de la Tabla 26 nos permite conocer la dimensionalidad de la problemática del cobro de pagos a los usuarios del servicio público de educación en escuelas y colegios. Esta práctica forma parte de la denominada “corrupción gris” y afecta en Costa Rica al 8,5% de la población y en Guatemala al 8,1%. En el extremo contrario se encuentra Nicaragua donde sólo un 3,6% de las personas declaran haberseles exigido este tipo de pagos. Y en una posición media se encuentran Panamá, Honduras y El Salvador con porcentajes en torno al 5,6% promedio.

Todos los aspectos que han sido comentados redundan en la falta de gratuidad de la educación, lo que claramente se muestra como un aspecto privativo del acceso y la continuidad en el sistema educativo de muchos niños. Los gobiernos tienen que aumentar decididamente la inversión educativa y, por tanto, los presupuestos destinados a los centros educativos para que éstos puedan disponer de suficientes recursos para el mantenimiento básico de los mismos, haciendo las aulas habitables y agradables al interés educativo de los más pequeños.

⁸⁸ En este sentido D. Rodolfo Vicente Salazar expresa a este respecto que “aún en las escuelas públicas cobran cuotas, hacen rifas..., y hay pocas posibilidades de que las personas puedan tener acceso a la educación. Por su parte, D. Víctor Rodríguez expresaba a este respecto que “se están cobrando unas cuotas en las escuelas públicas (...) y ¿esto por qué lo están haciendo? Yo entiendo a los directores. Al no haber un presupuesto para infraestructura, es como tener una forma para ayudarse para unas cuestiones básicas (...) mantener una escuela es muy caro, porque las aulas se deterioran. Entonces, evidentemente no hay una buena infraestructura.” Entrevistas realizadas a D. Rodolfo Vicente Salazar y D. Víctor Rodríguez respectivamente los días 11 y 4 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Tabla 27: Tasa neta de matrícula (TNM) en educación secundaria (CINE 2 y 3) y tasa de conclusión (TC) en el nivel secundario inferior (CINE 2) y superior (CINE 3) de jóvenes de 20 a 24 años de edad. Matrícula escolar secundaria privada (del total de secundaria) y situación legal de la educación secundaria. Centroamérica, 2008. (En Porcentajes)

País	TNM (CINE 2 y CINE 3) ¹	TNM (CINE 2) ²	TC (CINE 2)	TNM (CINE 3)	TC (CINE 3)	Niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel secundario inferior ³ (CINE 2)		% privado	Obligatorio	Gratuito
						Tasa	Número			
Costa Rica	69,5	78	60,6	47	44,5	..	..	10,3	CINE 2	CINE 2 y 3
El Salvador	55	54	58,4	32	36,5	12	56.000	18	CINE 2	CINE 2
Guatemala	39,9	41	35,1	33	25,6	25	251.000	74	CINE 2	CINE 2
Honduras	43,1	55	40,1	50	29,5	..	165.696	26,3	CINE 2 y 3	CINE 2 y 3
Nicaragua	45,2	47	43,9	15	31,5	17	69000	23,3	-	CINE 2
Panamá	65,6	77	75,9	51	56,3	11	21.000	15,7	CINE 2	CINE 2 y 3 ⁴

Fuente: OEI (2010): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Documento final. OEI (2008): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Documento para debate. UNESCO/ OEA/ SEP de México: *Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbres de las Américas. Panorama educativo 2010: Desafíos pendientes*; Programa del Estado de la Nación (2013): *Estadísticas de Centroamérica. Indicadores sobre Desarrollo Humano Sostenible*; UNESCO (2011): *Global education digest 2011. Focus on Secondary Education: The Next Great Challenge*; UNESCO (2012): *Global education digest 2012. Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*; Kit, I (coord.)(2011): *Informe Nacional. La situación de inclusión y exclusión educativa. República de Honduras*. Banco Mundial (2012): World data bank. World Development Indicators Database. UNESCO (2011): *Datos mundiales de la educación. VII edición 2010/2011*. Informes de los respectivos países. Ley Orgánica N° 47, de 24 de septiembre, de Educación. La Gaceta Oficial de la República de Panamá, 10113, de 2 de octubre de 1946. Ley General N° 582, de 22 de marzo, de Educación. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Nicaragua, 150, de 3 de agosto de 2006. Ley Fundamental N° 262, de 17 de enero, de Educación. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras, 32754, de 22 de febrero de 2012.

NOTAS

¹ La tasa neta de matrícula en educación secundaria de Honduras corresponde al año 2006.

² Los datos desagregados relativos a la tasa de matrícula neta en enseñanza secundaria inferior, por un lado y en enseñanza secundaria superior, por otro, son incluidos en esta tabla con la intención de poder valorar el progreso del nivel educativo secundario conforme es establecido en el proyecto “Metas Educativas 2021”.

³ Estos datos corresponden al año 2009 con la excepción de los de Nicaragua y Honduras que pertenecen al año 2010.

⁴ La educación secundaria superior es considerada en la legislación gratuita. No obstante, la ley de educación panameña en su artículo 69 recoge que, “aunque la educación pública es gratuita, el Órgano Ejecutivo queda facultado para establecer un derecho de matrícula anual para cursar estudios secundarios, profesionales, vocacionales o universitarios.

.. No se dispone de datos.

Cuadro 6: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la Educación Secundaria en Centroamérica.

Niveles de logro			
Secundaria			
CEPAL/OREALC (UNESCO)	Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE)	Proyecto Metas Educativas 2021	
En proposiciones conjuntas de ambos organismos se plantea la necesidad de plantear una meta específica: Universalizar el acceso a la educación secundaria y lograr que al menos el 75% de los jóvenes concluya la educación secundaria superior.	Meta 2: Acceso de por lo menos el 75% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria (2010)	Secundaria Inferior	Secundaria Superior
		En 2015, entre el 60 % y el 95 % de los alumnos está escolarizado en educación secundaria básica, y entre el 70 % y el 100 % lo está en 2021. Entre el 40 % y el 80 % del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y entre el 60 % y el 90 % la concluye en 2021.	Las tasas de culminación de la educación secundaria superior se sitúan entre el 40 % y el 70 % en 2015, y entre el 60 % y el 90 % en 2021.

Fuentes: Elaboración propia a partir de CEPAL (2010): *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*; UNESCO/OEA/SEP de México (2010): *Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbres de las Américas. Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*; OEI (2010): *Metas educativas 2021: miradas sobre la educación en Iberoamérica*.

Aunque el artículo 28.1b no establece la obligatoriedad del nivel educativo ni una declaración contundente respecto a la gratuidad de la misma (aunque sí la menciona), lo cierto es que aboga porque todos los niños y niñas tengan acceso a ella. Al mismo tiempo, como ya se explicó en el capítulo segundo de este estudio, lograr culminar 12 años de escolaridad, que precisamente coincide con la finalización de la educación secundaria en la mayoría de países latinoamericanos, es la garantía mínima, según las estimaciones de la CEPAL (1997, 2010b, 2010c), para que una persona pueda alcanzar un nivel de bienestar adecuado y romper con el círculo de la pobreza. También, el progresivo avance de la región latinoamericana con respecto al nivel primario de educación hace que las metas de desarrollo en el ámbito educativo amplíen su proyección hacia la consecución de mayores niveles educativos, como queda patente en las diversas propuestas conjuntas para evaluar su cumplimiento (cuadro 6). Así pues, la educación secundaria debe ser, junto con la educación primaria, un objetivo prioritario de las políticas educativas.

Como puede apreciarse en la Tabla 27 las tasas de matrícula neta en el nivel secundario inferior descienden considerablemente con respecto al nivel primario, aun cuando todos los países centroamericanos, con la inquietante excepción de Nicaragua, contemplan, al menos la educación secundaria inferior, como obligatoria en sus respectivas leyes. Lo que indica que los problemas de rezago y abandono educativo se acrecentan y acumulan a medida que se transita por el nivel primario de modo que a la edad en que los alumnos ya debieran estar incorporados al nivel secundario inferior de educación todavía están cursando primaria, ya se encuentran fuera del sistema educativo o no pudieron acceder a él. Como vimos, estos problemas educativos que aquejan a los países centroamericanos se dan con mayor intensidad en Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. No obstante, el tránsito por el nivel primario y el paso al nivel secundario es menos dificultoso en El Salvador, puesto que, como mostraba la Tabla 7, los alumnos repiten menos tanto en primaria como en secundaria y en los otros países, como expresaba SITEAL (2010a), los problemas de abandono y atraso escolar se combinan ya durante el nivel primario y a su conclusión.

Así pues, en Costa Rica, seguida de Panamá se registran las tasas más altas de matriculación en la enseñanza secundaria (cuando incluye CINE 2 y 3 simplemente se hace alusión a enseñanza secundaria), con porcentajes que ascienden al 69,5% y 65,6% de los adolescentes respectivamente. En el extremo inferior se sitúa Guatemala seguido de Nicaragua y Honduras donde el acceso se sitúa entre el 40 y 45%, y en una situación intermedia El Salvador, con un 55% de matrícula neta en el nivel secundario.

Las tasas de conclusión de la educación secundaria completa (CINE 3) se muestran coherentes con los niveles de acceso, de tal forma que Panamá seguido de Costa Rica serían los países centroamericanos con mayores niveles de conclusión secundaria con porcentajes del 56,3% y el 44,5%. Puede apreciarse que en Panamá el sistema educativo tiene mayor capacidad de retención del alumnado que en Costa Rica, donde el abandono tardío se postula como uno de los principales problemas del sistema educativo. El Salvador tendría un nivel de conclusión del 36,5%. Y finalmente Nicaragua, Honduras y Guatemala contemplan tasas de terminación de entre un 30% y un 25%. El Salvador se destaca ligeramente de los otros tres países ya que el abandono durante la adolescencia

se produce de forma más moderada. No obstante, en todos los países centroamericanos las tasas de conclusión puede calificarse como bajas y muy bajas.

Los niveles de acceso y conclusión del nivel secundario inferior son claramente superiores en todos los países en comparación con los obtenidos para el tramo de la secundaria superior. Y es que, a medida que los adolescentes transitan por el sistema educativo los problemas de repetición y abandono escolar se reproducen con mayor intensidad demostrando la incapacidad de retención de los sistemas educativos centroamericanos. De hecho D. Vernor Muñoz explica que “el sistema educativo está diseñado para los procesos de exclusión. El sistema está pensado en el mundo entero para que deserten, más bien para excluirlos⁸⁹”. Así pues, más de medio millón de niños están fuera del sistema educativo, bien sea porque no accedieron al nivel o porque lo abandonaron, la mayoría de ellos, como sucedía en el nivel primario, pertenecientes a sectores sociales más postergados⁹⁰. Y cerca de la mitad de ellos sólo en Guatemala.

Si en Guatemala cerca del 75% la matrícula en educación secundaria tiene lugar en centros privados es indicativo de que ésta no constituye una prioridad para el gobierno guatemalteco y, por tanto, no ofrecen suficientes oportunidades educativas en este nivel aun cuando la educación secundaria básica es legalmente obligatoria y gratuita. Coherentemente, señala OREALC/UNESCO (2012) que el gasto educativo privado como porcentaje del gasto total destinado a centros de educación secundaria alcanza en torno a un 75% en este país, mientras que, por ejemplo, en El Salvador éste se reduce a menos del 10%. Además observan una relación inversa entre el gasto público y el gasto privado en educación. De modo que si los gobiernos realizan mayores esfuerzos para invertir en la educación secundaria se requiere una menor contribución privada para financiar el gasto educativo, circunstancia que no se produce en Guatemala.

⁸⁹ Entrevista realizada a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia- Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁹⁰ A este respecto, Costa Rica ha implementado un programa destinado a paliar las condiciones de menores desfavorecidos para propiciar la asistencia de los mismos al nivel secundario de educación mediante el programa “Avancemos”. Se trata de un programa de transferencias condicionadas de crédito que otorga ciertos montos económicos a las familias que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social para que sigan garantizando la continuidad educativa de sus hijos. Si bien son iniciativas muy favorables, apunta D. Víctor Rodríguez que se corre el peligro de “cosificar” al niño y considerarlo como un activo y en la medida que supone un ingreso económico los padres envían a sus hijos a la escuela. Por tanto, considera que también se trata de un problema de cultura de la población centroamericana. Es un problema de educación y cultura general. Entrevista realizada a D. Víctor Rodríguez el 4 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

En lo que concierne al resto de países, la matrícula privada en Honduras y Nicaragua recoge a cerca de una cuarta parte de la población matriculada en la educación secundaria, lo que también representa un porcentaje nada desdeñable. En el otro extremo, Costa Rica es el país con menor proporción de alumnos de secundaria matriculados en centros privados lo que demuestra un mayor compromiso del sector público con este nivel educativo.

Por otro lado, en el Cuadro 6 se recogen diferentes indicadores de logro respecto al nivel secundario que plantean distintos organismos internacionales. Si atendemos a la meta establecida en la Cumbre de las Américas que dio lugar al PRIE, claramente puede concluirse que no se logró en Centroamérica en el plazo previsto. Aun cuando no se explicita cuantitativamente la consecución de “porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria”, lo cierto es que el acceso de al menos el 75% de los jóvenes tampoco se ha logrado en la mayoría de los países analizados, a excepción de Costa Rica y Panamá. Sin embargo, como se ha visto los niveles de conclusión del nivel secundario son ciertamente desesperanzadores en todos los países, especialmente en Guatemala.

Por otro lado, lograr universalizar la enseñanza secundaria y que al menos el 75% de los jóvenes la concluyan es quizá la meta más exigente planteada. Si bien es cierto que no se especifica plazo para lograrlo, lo cierto es que tan sólo la universalización del nivel dista mucho de ser una realidad en Centroamérica, más aún cuando este objetivo de acceso tampoco ha sido logrado en el nivel primario y miles de niños están excluidos del sistema educativo. Conseguir que el 75% de los jóvenes concluyan la secundaria en Centroamérica y de forma muy especial en Guatemala, Nicaragua y Honduras vislumbra un plazo de cumplimiento muy lejano, que a día de hoy es utópico e incluso ilusorio. El hecho de que en 2005 en Nicaragua los porcentajes de conclusión de dicho nivel sean los mismos que en 2008 revela la persistencia de serias dificultades en la progresión por dicho nivel. En Guatemala sucede algo similar ya que en 2006 el nivel de conclusión de la enseñanza secundaria era el mismo que en 2008 y en Honduras el porcentaje se ha mantenido invariable del 2007 al 2008.

Los indicadores de logro establecidos para la educación secundaria en el proyecto Metas Educativas 2021 que forman parte de la meta general cuarta parecen establecer cotas de cumplimiento más asequibles para Iberoamérica ya que plantean amplios márgenes en cuanto al acceso y conclusión del nivel secundario en los plazos previstos. Pero, ¿cuál es la situación de Centroamérica en este aspecto? Por un lado, Panamá y Costa Rica ya habrían cumplido con los objetivos previstos para el año 2015 tanto en el acceso como en la conclusión de la enseñanza secundaria inferior. Respecto al acceso a dicho nivel El Salvador y Honduras estarían cerca de lograrlo y previsiblemente en el año 2015 pudiera ser una realidad que al menos el 60% de los adolescentes estuvieran escolarizados. Nicaragua y Guatemala tendrían que hacer grandes esfuerzos para alcanzar este objetivo de acceso, ya que 13 y 19 puntos porcentuales respectivamente los separan de conseguirlo a prácticamente un año del cumplimiento del primer plazo, 2015.

En lo que concierne a la conclusión de la secundaria básica, todos los países estudiados con excepción de Guatemala superan al menos el 40% establecido en el proyecto Metas Educativas para el año 2015, por lo que este objetivo, de continuar la tendencia observada, se vería cumplido en 2015. Ahora bien, si tenemos en cuenta el nivel de cumplimiento de los indicadores de acceso y conclusión de la secundaria básica combinados, sólo Costa Rica y Panamá en la actualidad han cumplido con ambos indicadores y El Salvador y Honduras estarían muy cerca de lograrlo para el año 2015.

Los niveles de logro establecidos por este proyecto para la enseñanza secundaria superior se centran en los porcentajes de conclusión de dicha etapa. De nuevo son Costa Rica y Panamá los que en la actualidad ya habrían logrado la meta establecida para 2015 con unas tasas de conclusión superiores al 40%. El Salvador se sitúa cercano a estos niveles y tan sólo 3,5 puntos porcentuales le separan de lograr este objetivo en 2015. Sin embargo a Nicaragua, Honduras y Guatemala les queda un trayecto bastante más amplio por recorrer ya que las tasas tendrían que aumentar entre un 10% y un 15% aproximadamente para lograr este objetivo en 2015.

En definitiva, el análisis realizado evidencia que todavía falta mucho para lograr que la educación secundaria sea un derecho con plenas garantías de cumplimiento. Esta situación reclama con urgencia un compromiso firme por parte de los gobiernos centroamericanos que se traduzca en mayores inversiones y acciones concretas,

otorgando a la educación secundaria la importancia que se merece en el proceso de formación y desarrollo humano de la niñez y la adolescencia.

Tabla 28: Escenario educativo de los países en función del nivel de conclusión primario y secundario combinados¹. Influencia de las variables socioeconómica (ingresos), sexo, geográfica en asistencia, origen étnico y conclusión del nivel primario y secundario y clima educativo del hogar (bajo, medio y alto) en el acceso a ambos niveles². Niños con privaciones moderadas y graves en acceso a la educación³. Centroamérica, alrededor de 2008.

País	Escenario educativo	Influencia de la variable nivel de ingresos, sexo, geográfica, origen étnico y clima educativo del hogar	Niños con privaciones
Costa Rica	Grupo A: Egreso alto	- No hay brechas significativas en el acceso al nivel primario. En la conclusión mayor incidencia del estrato social que por área geográfica. Más elevadas en Panamá que Costa Rica, Pero menor que en los grupos restantes.	6,2
Panamá	primaria y medio secundaria	- La variable sexo no muestran brechas significativas en el nivel primario y el clima educativo del hogar muestra leves diferencias de hasta 4 puntos porcentuales entre hogares con bajo y alto clima educativo. - En el nivel secundario las brechas educativas son más marcadas que en el nivel primario. Y muy superiores en la conclusión del nivel secundario frente al acceso al mismo. Mayor incidencia en las brechas educativas en la conclusión por estrato social que por área geográfica. - En Panamá las desigualdades de origen étnico no son marcadas en la asistencia al nivel primario. Sin embargo, a medida que se progresa en el sistema educativo éstas se profundizan, de modo que en la asistencia y conclusión del nivel secundario las desigualdades son las más amplias registradas de todos los países en detrimento de la población indígena. - El capital cultural se muestra determinante en el acceso al nivel secundario, con diferencias promedio de 35 puntos porcentuales entre hogares con bajo y alto clima educativo.	6,3
El Salvador	Grupo B: Egreso medio primaria y egreso medio secundaria	- Brechas socioeconómicas y geográficas muy marcadas. Más en la conclusión de los niveles educativos que en la asistencia. Y más fuertes en el nivel secundario que en el nivel primario. - Mayor incidencia de las brechas educativas por estrato social que por área geográfica. - La variable sexo establece leves diferencias favorables a las mujeres en la conclusión primaria y más marcadas en la asistencia al nivel secundario favorables a los varones.	8,9

		<ul style="list-style-type: none"> - No hay desigualdad en función del origen étnico en detrimento de la población indígena, Más bien asisten y concluyen en mayor medida que sus pares mestizos y blancos. - Las brechas en el acceso en función del clima educativo del hogar son muy leves en el nivel primario, mientras que en el nivel secundario son muy marcadas con diferencias de 35 puntos porcentuales entre hogares con bajo y alto clima educativo familiar. 	
Guatemala	Grupo C: Egreso medio primaria y egreso bajo secundaria	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor incidencia de las brechas educativas por estrato social que por área geográfica. Son las más severas de todos los grupos de países. Con algunas excepciones en las que El Salvador posee niveles similares. - La variable sexo no ejerce influencia exclusivamente en acceso al nivel primario. No así en la asistencia al nivel secundario que se muestra favorable a los varones y en la conclusión de ambos niveles, favorable a las mujeres, excepto en el caso guatemalteco. - Las brechas son muy marcadas en la conclusión primaria pero mucho más en la conclusión secundaria alcanzado promedios de un 60% de diferencia entre quintiles de ingreso y del 30% en detrimento de los residentes en áreas rurales. - En Guatemala y Nicaragua la asistencia al nivel primario no presenta brechas marcadas en función del origen étnico, incluso en Nicaragua levemente favorables a la población indígena. La conclusión de la primaria, así como el ingreso y conclusión secundaria se muestra favorable a la población mestiza y blanca. - La variable clima educativo del hogar muestra pequeñas diferencias en el nivel primario (de hasta 5%). En el nivel secundario las brechas son extremas, con porcentajes diferenciales que van del 30% en Nicaragua al 80% en Guatemala entre hogares con bajo y alto clima educativo familiar. 	13,1
Honduras			13,1
Nicaragua			11,6

Fuentes: Elaboración propia en base a SITEAL (2010): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina, 2010*; SITEAL (2011): *Informe sobre tendencias sociales y Educativas 2011* SITEAL (2013): Base de datos. En http://www.siteal.iipeoei.org/base_de_datos/ consulta; CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina 2010*; CEPAL/UNICEF-TACRO (2010): *Pobreza infantil en América Latina y El Caribe*.

NOTAS:

¹ La clasificación de los países es realizada por SITEAL (2010a) y ha sido adaptada a los seis países objeto de este estudio.

² El análisis de la influencia de las diferentes variables es realizado en función de las Tablas 3 y 4 de este estudio pertenecientes a CEPAL (2010); Tablas 12 y 13 pertenecientes a SITEAL (2011) y la base de datos de SITEAL.

³ Recoge la proporción de niños y adolescentes (de 6 a 17 años) que sufren privaciones graves (nunca asistieron a la escuela) o moderadas-graves (abandonaron la escuela).

La clasificación de los países representados en la Tabla 28 permite sintetizar la situación del derecho a la educación en los países centroamericanos respecto a la escolaridad básica, teniendo en consideración el grado de conclusión del nivel primario y secundario de educación que las diferentes trayectorias o escenarios educativos de los países han permitido configurar.

Así pues, los países centroamericanos pueden clasificarse en tres grupos. El primero de ellos conformado por Costa Rica y Panamá es el que más cercano se encuentra al objetivo ideal de la universalización del acceso al conocimiento en la subregión centroamericana, es decir, que todos los niños puedan disfrutar del derecho a la educación y los beneficios que ésta puede reportarles, con un nivel alto de egreso primario y un egreso medio en el nivel secundario. El grupo segundo conformado por un único país, El Salvador, que con un egreso medio en el nivel primario y secundario se encontraría en una posición intermedia más alejada del objetivo de lograr que el derecho a la educación llegue a todos que el primer grupo, pero en una situación más favorable que el último grupo. Éste estaría conformado por Honduras, Guatemala y Nicaragua y son el grupo de países que más lejos se encuentra de lograr que el derecho a la educación sea una realidad consumada, con un egreso medio en el nivel primario y bajo en el nivel secundario.

Haciendo una síntesis de las trayectorias escolares a las cuáles hemos ido aludiendo a lo largo de este estudio centrada en los países centroamericanos, puede decirse, siguiendo a SITEAL (2010a; 2011d) y CEPAL (2010b), que en Costa Rica y Panamá la transición de primaria a secundaria se vuelve masiva a los 17 años. El problema principal que se plantea en Costa Rica es el abandono tardío, es decir, que después de haber tenido una asistencia masiva de niños a la escuela, en la adolescencia comienza un proceso de deserción y un porcentaje importante de alumnos abandona. Y sólo en la capital, San José, la asistencia educativa está generalizada (más del 80% de asistencia tanto en primaria como en secundaria). En Panamá también se da con intensidad la problemática del abandono tardío en gran parte del país, pero el panorama es más heterogéneo con zonas de asistencia escolar generalizada y algunas zonas muy reducidas donde no se llega a generalizar el nivel (no se llega al 60% de asistencia en ambos niveles educativo) o donde la incorporación escolar es tardía. Los niveles de

repetición y deserción escolar en el nivel primario y secundario de ambos Estados son los más bajos de los países centroamericanos, con porcentajes de alumnos rezagados dos años o más de en torno al 15% promedio y niveles de deserción del 25% en el recorrido escolar primario y secundario de jóvenes de 15 a 19 años.

Por su parte, en El Salvador los niños concluyen en menor medida el nivel primario que Panamá y Costa Rica. A este respecto, la deserción durante el nivel primario es mayor que en los otros dos países. También lo es el rezago educativo, de modo que una gran proporción de adolescentes permanecen en la educación primaria a edades avanzadas lo que supone que a los 17 años no se ha completado aún el paso al nivel secundario. El abandono en el nivel secundario es más moderado de forma que los niveles de conclusión si bien son más bajos, se aproximan a los del grupo anterior. Así pues, en términos generales el porcentaje de alumnos que se encuentran rezagados dos o más años tanto en el nivel primario como secundario asciende al 20,6% y la proporción de deserción durante el ciclo escolar primario y secundario de jóvenes de 15 a 19 años asciende al 32,7%. Cifras superiores a las del anterior grupo, como puede observarse, pero considerablemente más reducidas que las que reporta el último grupo.

De este modo, en Guatemala, Nicaragua y Honduras el rezago y la deserción educativa se dan más intensamente que en los grupos anteriores de forma que el porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso escolar en primaria y secundaria alcanza en promedio al 32% de la población estudiantil. Y el porcentaje de alumnos de 15 a 19 años que abandonan el sistema educativo durante la escolaridad básica se sitúa en torno a un 42% en promedio. En estos países, el acceso a una trayectoria educativa esperada (satisfactoria) apenas tiene lugar. Sólo parece posible en las grandes ciudades o las capitales de los países.

Mientras tanto, en el resto del país conviven diversas problemáticas en la configuración de las mismas, con lugares donde la incorporación tardía tiene una fuerte incidencia, o el abandono temprano y el abandono tardío y otras zonas en las que no se generaliza la asistencia a ninguna edad (es decir, ni en el nivel primario ni secundario).

Así pues, claramente pueden diferenciarse estos tres grupos de países en función del cumplimiento con el derecho a la educación, los cuáles, presentan problemáticas y casuísticas particulares que son más severas en unos países que en otros.

En coherencia con lo expresado en el análisis del panorama de la educación primaria y secundaria en la subregión, es en Guatemala, Honduras y Nicaragua donde la niñez y la adolescencia sufren las mayores privaciones en el acceso a la educación (nunca asistieron o abandonaron la escuela) con porcentajes que oscilan entre el 11,5% en Nicaragua y el 13,1% en Guatemala y Honduras. Por su parte, El Salvador se encontraría en una posición más favorable, pero no obstante, muy negativa con una proporción del 8,9% de niños privados del disfrute del derecho a la educación. La posición más favorable a este respecto la ostentan Costa Rica y Panamá con porcentajes de exclusión del 6% aproximadamente. Los datos de estos últimos países se sitúan parejos al promedio regional, no obstante, cualquier proporción es demasiada cuando ningún niño debiera estar excluido del sistema escolar. Por su parte, los países centroamericanos de Honduras Nicaragua y Guatemala ostentan las peores cifras de toda Latinoamérica, junto con un único país suramericano, Perú⁹¹.

Pero, sin excepción, en toda Centroamérica, los procesos de desigualdad y exclusión educativa van en detrimento de aquellos que residen en zonas rurales, pertenecen a hogares con un bajo nivel socioeconómico o un bajo capital cultural, o todo ello a la vez. Las capas de discriminación se van superponiendo y se retroalimentan unas a otras de tal modo que, en términos generales, ser indígena (y dentro ello bajo la condición de mujer), residir en zonas rurales y pertenecer a una familia con bajos ingresos y capital cultural comprometen seriamente las posibilidades de esa persona de acceder al sistema educativo y poder disfrutar del derecho a la educación.

Pasemos a analizar la situación de los países objeto de estudio en relación con la desigualdad y exclusión que tiene lugar en el seno de los sistemas de educación centroamericanos. Así pues, pueden establecerse diversos patrones o tendencias que la desigualdad adopta en la subregión. Las desigualdades en función del nivel de ingresos

⁹¹ En CEPAL/UNICEF-TACRO (2010): *Pobreza infantil en América Latina y El Caribe*.

son considerablemente superiores en todos los países a aquellas que se producen en función del lugar de residencia. En todo caso, se producen en detrimento de la población más empobrecida o residente en zonas rurales. Ambos tipos de segregación social tienen más influencia en la conclusión de los niveles educativos que en la asistencia y son más pronunciadas en el nivel secundario que en el primario. La asistencia al nivel primario de niños y niñas se produce en condiciones de equidad y el clima educativo del hogar y el origen étnico no generan diferencias significativas. Todo ello, nos permite concluir que los países centroamericanos, sin excepción, están realizando esfuerzos muy importantes para lograr una enseñanza primaria universal para todos cuyos resultados están evidenciándose. De hecho, en Panamá y Costa Rica no hay brechas significativas en la asistencia a este nivel educativo y en el resto de países, si bien existen algunas diferencias socioeconómicas o en función del lugar de residencia, son las menos pronunciadas durante todo el período de escolaridad básica. No obstante, la conclusión de la educación primaria todavía revela diferencias muy marcadas en El Salvador y Honduras y, sobre todo, en Guatemala y Nicaragua en función del estrato social y el lugar de residencia.

La variable sexo muestra también un patrón común en todos los países centroamericanos. El nivel de conclusión del nivel primario y secundario se muestra favorable a las mujeres en todos los Estados, excepto en Guatemala donde se observan niveles ligeramente favorables a los varones, lo que puede estar relacionado con el papel asignado a la mujer en los grupos originarios⁹². En cambio, la asistencia a la enseñanza secundaria es superior entre los varones en todos los países (con brechas mucho más moderadas en Costa Rica y Panamá).

Así pues, el hecho de que los chicos concluyan en menor medida puede ser, en parte, explicado por la mayor incorporación de los varones a la fuerza de trabajo, como papel asignado tradicionalmente al varón. Las niñas muestran menor asistencia en todos los países al sistema de educación secundaria, lo que en parte puede guardar relación con los estereotipos sociales asignados al papel de la mujer en la sociedad y la importancia social considerablemente menor atribuida a la educación de las niñas en

⁹² Teniendo en consideración que alrededor del 40% de la población guatemalteca es indígena, resulta clarificador la aportación de CEPAL (2010b) al respecto que explica que las jóvenes pertenecientes a pueblos originarios tienden a incorporarse más tempranamente al mercado de trabajo, por lo que muestran mayores frecuencias de abandono temprano y concluyen en menor medida.

niveles educativos superiores, especialmente en determinados colectivos, así como las dificultades añadidas que enfrentan las adolescentes a estas edades. En este sentido, la falta de servicios higiénicos en las escuelas puede ser un condicionante del acceso a la educación de las niñas durante la pubertad. Sumado a la falta de comodidades o directamente situaciones discriminatorias que suelen padecer, en el seno de los sistemas educativos, las adolescentes embarazadas y madres jóvenes. Fenómeno, el del embarazo adolescente, de una magnitud muy considerable en la subregión centroamericana, alcanzando en países como Nicaragua y Honduras en torno al 25% y el 22% de las adolescentes (Khan y Mishra, 2008). Por tanto, es fundamental emprender políticas gubernamentales de discriminación positiva que favorezcan la inclusión y permanencia en el sistema educativo de adolescentes embarazadas o madres; establezcan mecanismos para visibilizar, denunciar y erradicar posibles prácticas discriminatorias desde la institucionalidad de los centros educativos hacia este colectivo y, con rango universalista, que favorezcan la apropiación por parte de los y las adolescentes y jóvenes de sus derechos sexuales y reproductivos para que puedan ejercerlos de forma libre, sana y responsable⁹³.

Como se ha comentado, las desigualdades sociales aumentan a medida que se progresa en el sistema educativo, de modo que en el nivel secundario las brechas socioeconómicas y geográficas son mucho más marcadas en todos los países, principalmente en la conclusión del mismo. A su vez, el clima educativo del hogar empieza a posicionarse como un factor condicionante en la asistencia de los niños al nivel secundario de educación y las brechas interétnicas se amplían considerablemente en detrimento de la población indígena para los países sobre los que se dispone de datos, a excepción de El Salvador. Si bien es cierto, en este país la población indígena es menor del 1% de la población total, como se vio en el capítulo tercero. Por ello, sin dejar de lado, todo el camino que se lleva recorrido en el tramo primario, el examen realizado no nos permite sino volver a incidir en la necesidad de reclamar un papel

⁹³ Para profundizar más en la justificación de la necesidad de apropiarse de los derechos sexuales y reproductivos y cómo hacerlo desde la experiencia concreta costarricense, la obra editada por Muñoz y Ulate (2012) es de lectura ineludible. En ella se recogen ricas y variadas contribuciones desde diferentes sectores profesionales e ideológicos al programa de estudio “Educación para la afectividad y la sexualidad integral” del Ministerio de Educación Pública para apoyar y justificar la introducción del mismo en un sistema educativo sexista y patriarcal que lo había postergado en demasía. En Muñoz, V. y Ulate, C. (eds.) (2012): *El derecho humano a la educación para la afectividad y la sexualidad integral. Contribuciones para una reforma educativa necesaria*. Heredia, C.R.: UNA.

principal de la enseñanza secundaria en el marco de la política nacional de los respectivos países, ya que la conclusión del nivel secundario es fundamental para asegurar un nivel de bienestar óptimo y poder romper con el círculo de la pobreza.

Como hemos visto, las desigualdades socioeconómicas ejercen el mayor impacto en la configuración de las trayectorias educativas de la niñez y la adolescencia, por lo que el bienestar de las familias es un elemento condicionante del derecho a la educación. Ahora bien, como vimos en el capítulo segundo de este estudio, SITEAL (2008) explica que a medida que aumentan las edades, la tendencia de la desescolarización deja de ser situación exclusiva de la población estudiantil pobre y surgen con fuerza otros motivos del abandono escolar. En este mismo sentido se expresa el Programa Estado de la Nación (2011) cuando afirma que, “si bien la no asistencia escolar se explica fundamentalmente por las necesidades económicas de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, conforme aumenta la edad otras justificaciones adquieren relevancia” (p.376). Así, a partir de los 12 años, pero sobre todo en el rango de edad de 15 a 17 años, la desescolarización se amplía entre los sectores sociales medios y altos y, a su vez, aspectos como la falta de motivación y el desinterés se convierten en razones importantes del abandono escolar a partir de los 15 años. De hecho, la falta de dinero y el desinterés son los dos principales motivos por los que los jóvenes de 15 a 17 no asisten al nivel secundario (Programa Estado de la Nación, 2011). Motivos que unidos al resto de variables analizadas en este nuestro estudio ayudan a comprender mejor el creciente impacto que el abandono tardío está teniendo en la subregión centroamericana y los bajos niveles de conclusión secundaria.

A este respecto, la falta de motivación y el desinterés creciente del alumnado centroamericano puede deberse a múltiples causas. Ahora bien, desde el propio sistema educativo puede aludirse a carencias del mismo que redundan en una falta de calidad. El sistema educativo no resulta atractivo para el alumnado. Y esto está fuertemente vinculado con la metodología y, en general, el desempeño docente y con la existencia de unos currículos obsoletos indiferenciados que no atienden a la riqueza y diversidad social y cultural y, por tanto, no proporcionan aprendizajes significativos al alumnado. A este respecto, D. Rodolfo Meoño explica que:

“es muy importante en América Latina y en Centroamérica también el criterio de la diversificación curricular teniendo en cuenta las grandes diferencias, las asimetrías que existen entre las regiones, las subregiones, etc (...) En Centroamérica, en lugar de hacer adaptaciones curriculares o reconocer nuevas necesidades de diversificación curricular lo que se ha hecho es crear modalidades educativas, pero no son realmente currículos alternativos, si no que se yo: educación abierta, para la gente con rezago, educación nocturna, para exámenes) (...) a veces lo que se entiende por diversificar el curriculum se entiende mal en el sentido de introducir simplemente elementos de la riqueza cultural, pero elementos que han sido folclorizados⁹⁴”.

Por su parte, D. Daniel Camacho manifiesta en este mismo sentido, refiriéndose a Costa Rica que, “en la secundaria estamos muy mal, desde el punto de vista de metodología, no sólo de currículum, pero también de curriculum. De metodología de proceso de la enseñanza. Ahí estamos fallando mucho. Y buena parte de la deserción proviene de eso⁹⁵”.

Desde esa perspectiva de atención a la diversidad y en el ámbito del desempeño docente, aspectos como la proporción de docentes que hablan lengua indígena en la subregión o que poseen la certificación adecuada para impartir docencia, ayudan a conformar una noción aproximada de las notables carencias presentes en la educación centroamericana. Así pues, estas cuestiones que aluden a una clara falta de calidad educativa⁹⁶, junto con otras, han sido ampliamente tratadas en el apartado relativo a la calidad educativa del capítulo segundo de esta Tesis Doctoral, y no hacen sino incidir y profundizar otras problemáticas persistentes en la región, tales como el rezago y el abandono educativo, contaminando claramente la vivencia del derecho a la educación en la subregión.

A modo de síntesis, destacar que las desigualdades sociales penetran en las estructuras educativas y se reproducen en éstas sin que el sistema educativo sea capaz de revertirlas al mismo tiempo que el propio sistema educativo, como apuntábamos en el capítulo segundo, segmenta y estratifica en función de niveles muy diferentes de

⁹⁴ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meoño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁹⁵ Entrevista realizada a D. Daniel Camacho el 4 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1

⁹⁶ Tanto Dña Ana Teresa León como D.Vernor Muñoz coinciden en señalar la falta de calidad educativa como un aspecto que caracteriza los sistemas educativos centroamericanos.

calidad y eficiencia educativa. De modo que los sectores sociales con menos recursos reciben una educación de menor calidad que sus pares con mayores recursos (CEPAL, 2010b). Por lo que las desigualdades no sólo no se revierten, sino que tienden a ampliarse, sobre todo durante el nivel secundario.

Tabla 29: Gasto público en educación como porcentaje del PIB y gasto público por alumno en educación como porcentaje del PIB per cápita en Centroamérica.

Países	Gasto público en educación (% del PIB) (2011 ¹)	Gasto público por alumno en educación como % del PIB per cápita. (2008)	
		Primaria (CINE 1)	Secundaria (CINE 2)
Costa Rica	7,1	11,5	12,8
El Salvador	3,4	8,5	9,1
Guatemala	2,8	10,5	6,2
Honduras	6,0	1,1	1,1
Nicaragua	5,2	9,8	4,5
Panamá	3,8	7,5	10

Fuentes: Programa del Estado de la Nación (2013): *Estadísticas de Centroamérica. Indicadores sobre Desarrollo Humano Sostenible*; Ministerio de Educación de Guatemala (2013): *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*; OREALC/UNESCO (2012): Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012. Santiago de Chile. UNESCO Institute for Statistics (2010): *Date center*.

NOTAS:

¹ El dato de Guatemala corresponde al año 2010.

Por último, quiere analizarse en este apartado relativo a los factores educativos la situación concreta del gasto educativo en los países centroamericanos en la medida que permite advertir la prioridad otorgada a la educación por los distintos países, y que muestra un necesario impacto en el desarrollo de los sistemas educativos nacionales (provisión, cobertura, componentes de mejora de la calidad educativa, etc.) lo que redundaría en las posibilidades de consecución del derecho a la educación.

Como puede apreciarse son Costa Rica, seguido de Honduras y Nicaragua los países que mayor proporción del PIB destinan a la educación. Panamá y El Salvador muestran un gasto inferior de un 3,8% y un 3,4% respectivamente. Y en el extremo inferior se encontraría Guatemala con apenas un 2,8% de gasto público reservado a la

educación. Así pues, no hay una tendencia común a todos los países centroamericanos en relación al gasto educativo en educación.

A este respecto, los Estados costarricense, hondureño y nicaragüense, dentro cada uno de sus posibilidades, están mostrando una trayectoria económica de aumento progresivo relativamente regular de la inversión pública en educación desde inicios de la primera década del siglo XXI⁹⁷. Si bien es cierto, Costa Rica tiene una historia de crecimiento de la inversión pública en educación más prolongada en el tiempo que, como apunta D. Vernor Muñoz, sólo se vio afectada en la década de 1980⁹⁸. Esta situación contrasta con el panorama ofrecido por Guatemala que muestra unos niveles de baja inversión educativa continuados en el tiempo. La situación de Panamá y El Salvador muestra una trayectoria de la inversión pública en educación más irregular entre el año 2000 y 2011. Si bien es cierto, en Panamá es superior a la de El Salvador para todos los años.

En el caso de Costa Rica, el compromiso estatal ha dado un paso más, puesto que en el año 2011 constitucionalmente se ha establecido la adjudicación de no menos de un 8% del PIB a educación⁹⁹. Países como Honduras y Nicaragua están demostrando un compromiso también importante con respecto a la inversión educativa. No obstante, el empobrecimiento de ambos países es tal que, en términos absolutos, es muy bajo el monto de dinero asignado a la educación. De hecho, Panamá, con ese porcentaje de inversión pública en educación más bajo con respecto al PIB, asigna más dólares por habitante que Honduras al sector educación. A este respecto, D. Rodolfo Meoño comenta lo siguiente: “En el caso de Honduras acaban de subir el 6% muy ufanos, pero es que tienen un Producto Interno tan bajo que no es nada, no alcanza para nada ese 6%.

⁹⁷ Puede apreciarse la evolución del período 2000-2010 desagregado por años, al respecto de este indicador para los países estudiados en Programa Estado de la Nación (2013): *Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo Humano sostenible*. San José, C.R.: PEN.

⁹⁸ Entrevista realizada a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia-Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

⁹⁹ Así es apuntado por D. Rodolfo Meoño en la entrevista que se le realizó el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1. Específicamente, Angulo, J.E. (2012) explica que “el 26 de mayo del 2011, los diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobaron, en forma unánime, una reforma a la Constitución Política que obliga al Estado a invertir como mínimo un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación. Se trata de un cambio en el artículo constitucional 78, con lo que la inversión en educación, para todos los niveles, pasa de un piso de 6% a uno de 8%.”(p.4).

No va a permitir que efectivamente se cumpla la obligatoriedad de completar la secundaria a todos los niños y niñas hondureños que es lo que plantea la nueva ley, la gran ventaja, que aumenta la obligatoriedad de la educación hasta la conclusión de la secundaria”.

Ahora bien, el gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita en función del nivel de escolaridad, nos permite comprobar cómo efectivamente se distribuye ese gasto promedio entre los estudiantes atendiendo a la capacidad de inversión per cápita de los Estados. A este respecto, puede apreciarse como Costa Rica es el país que más invierte por alumno y de una forma equilibrada entre ambos niveles, seguido de Panamá y El Salvador que destinan un gasto superior por alumno ligeramente superior en el nivel secundario. Después, Guatemala y Nicaragua presentan un gasto educativo por alumno superior en el nivel primario y marcadamente inferior en el nivel secundario. En el extremo inferior se sitúa Honduras donde el gasto en educación por alumno apenas representa un 1,1% del PIB per cápita en ambos sectores de educación. El promedio latinoamericano a este respecto se sitúa según OREALC/UNESCO (2012) en un 13,2% en el nivel primario y un 16% en el nivel secundario, por lo que todos los Estados se sitúan por debajo del mismo.

Esto exige que aumente la inversión en educación de forma considerable en todos los países, porque, en términos absolutos, estos recursos son pocos para cubrir las necesidades educativas de la población centroamericana, y más en el nivel secundario de educación, donde las carencias relativas a la cobertura educativa son más fuertes que en la educación primaria. En los mismos términos se expresan D. Vernor Muñoz y D. Rodolfo Meño al considerar baja la inversión educativa de todos los gobiernos centroamericanos y, por tanto, como un posible elemento condicionante del derecho a la educación al considerar que requiere un drástico aumento¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica y a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia-Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

En un contexto de falta de gratuidad educativa a nivel operativo, de carencia de infraestructuras o mantenimiento de las existentes, de transportes y recursos diversos, de personal docente y educativo, cuantitativa y cualitativamente, el aumento de la inversión pública en educación se convierte en una condición *sine qua non* para poder desarrollar con garantías una política de expansión educativa de calidad que permita a niños, niñas y adolescentes disfrutar de los beneficios que la educación pueda reportarles.

Finalmente, señalar que la vivencia plena del derecho a la educación se ve comprometida por los elementos condicionantes propios del sistema educativo, a los cuáles se añaden aquellos que la infancia vive en el incumplimiento de otros de sus derechos elementales relacionados, principalmente, con su salud y protección. Todo ello, en un contexto de pobreza y desigualdad social, impide el acceso a los sistemas educacionales o dificulta el tránsito adecuado por los mismos configurando trayectorias educativas excluyentes.

5.1.3. Factores sanitarios.

En este apartado, se estudia cómo se configura el derecho a la salud de la infancia y adolescencia centroamericana a la luz del articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño, teniendo en consideración que la situación de incumplimiento del mismo condiciona el disfrute del derecho a la educación.

Sin más dilación, pasamos a centrarnos en el artículo sexto, uno de los principios generales de la misma que ampara el derecho a la vida. Concretamente señala lo siguiente:

“Artículo 6:

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida de lo posible la supervivencia y el desarrollo del niño.”

Por ello, los gobiernos de los países, en la promoción y garantía del derecho a la vida, la salud y el desarrollo de la infancia, abogan por la adopción de una serie de medidas apropiadas para su cumplimiento que quedan recogidas en el artículo 24.2 y 27.3:

“Artículo 24:

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
- Reducir la mortalidad infantil y en la niñez.
 - Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud.
 - Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.”

“Artículo 27:

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

Tabla 30: Evolución de la tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años y de mortalidad infantil (0 a 12 meses) en Centroamérica y en países industrializados¹.

País	Tasa de mortalidad en menores de 5 años. (Muertes por cada mil nacidos vivos)		Porcentaje de reducción (1990-2011)	Tasa de mortalidad infantil (de 0 a 12 meses). (Muertes por cada mil nacidos vivos)		Porcentaje de reducción (1990-2011)
	1990	2011		1990	2011	
Costa Rica	17	10	-41,2	15	9	-40
El Salvador	60	15	-75	47	13	-72,3
Guatemala	78	30	-61,5	56	24	-57,1
Honduras	55	21	-59	43	18	-58,1
Nicaragua	66	26	-61,8	50	22	-56
Panamá	33	20	-39,4	26	17	-34,6
Países industrializados	10	6	-40	9	5	-44,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por UNICEF (2013): *The state of the world's children 2013. Children with Disabilities*; UNICEF (2012): *State of the world's children 2012. Children in an Urban World*; División Estadística de las Naciones Unidas (2011): *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Portada oficial de la ONU para los indicadores de los ODM*.

NOTAS:

¹Los datos de los países industrializados pertenecen a 1990 y 2010 respectivamente.

Cuando se encuentra próximo el plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede comprobarse el gran esfuerzo realizado en Centroamérica para cumplir con el cuarto de sus objetivos.

La meta 4.A plantea reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de 5 años. Como puede apreciarse en la Tabla 30 en todos los países se han registrado unos porcentajes de reducción de la mortalidad muy considerables, que se sitúan en torno al -40% y el -75%. El Salvador ya habría logrado la meta establecida. Guatemala, Honduras y Nicaragua estarían en condiciones de alcanzarla en el año 2015, ya que han logrado un porcentaje de reducción de aproximadamente un -60% entre 1990 y 2011. Este decrecimiento de la tasa es menor en Costa Rica y Panamá, (en torno a un -40%), por lo que el avance registrado es inferior al deseable para estar en la trayectoria adecuada para lograr la meta en el plazo fijado. No obstante, en estos dos últimos países las cifras de mortalidad durante la niñez, ya en 1990, eran relativamente bajas con respecto al resto de Centroamérica.

Si analizamos la situación conjunta de los países centroamericanos, en términos absolutos, puede comprobarse que dicha tasa continúa siendo muy elevada en la mayoría de ellos, principalmente en Guatemala y Nicaragua. Con 30 y 26 muertes por cada mil nacidos vivos, son los países donde más mortalidad de niños menores de 5 años se produce de toda Latinoamérica, tan sólo superados por el país suramericano de Bolivia.

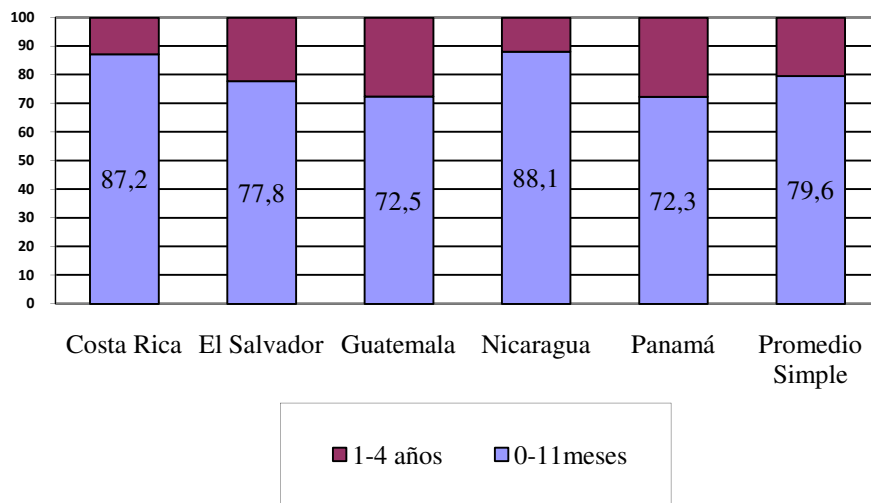
Por tanto, aunque los progresos realizados al respecto han sido muy notables, queda un largo camino por recorrer hasta lograr los avances registrados en los países desarrollados. De modo que, si fijamos los resultados obtenidos en estos últimos como objetivos deseables a alcanzar, con unas tasas de mortalidad de 6 niños por cada mil nacidos vivos, podemos constatar que sólo Costa Rica se acerca al estándar fijado.

En la Tabla 30, también ha sido incluida la tasa de mortalidad infantil, que muestra la probabilidad de defunción infantil en el periodo comprendido desde el nacimiento hasta el cumplimiento del primer año de vida. Puede apreciarse que las diferencias entre una tasa y otra son bajas en la medida que el grueso de las muertes de niños menores de cinco años se produce durante el período de 0 a 12 meses. Por tanto, representa un

componente importante de la mortalidad de los niños menores de 5 años, mide la supervivencia infantil y muestra también las condiciones sociales, económicas y ambientales en que viven los niños (Naciones Unidas, 2006). De este modo, es de nuevo Costa Rica donde menos mortalidad infantil se produce de toda Centroamérica, con un número de muertes próximo a los de los países industrializados. Le siguen El Salvador, Panamá y Honduras, que se encontrarían en una situación intermedia. Y en el extremo contrario se encuentran Nicaragua y Guatemala con tasas que oscilan entre 22 y 24 muertes por cada mil nacidos vivos.

Para la región latinoamericana, la mortalidad infantil en el año 2006 representaba el 80% del total de muertes de menores que se producen desde el nacimiento hasta los cuatro años de vida, incluidos (CEPAL, 2010c). La situación centroamericana se revela análoga, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 20: Porcentaje de mortalidad infantil (niños de 0 a 11 meses) del total de mortalidad en niños menores de cinco años en Centroamérica¹ (2008-2010²).



Fuente: Elaboración propia a partir de Organización Panamericana de la Salud (2009): *Mortality database. Pan American Health Organization (PAHO)*. En <http://www.paho.org>

NOTAS:

¹ En el caso de Honduras no se dispone de datos.

² Los datos se corresponden al año 2009 para todos los países, a excepción de Guatemala (2008) y Nicaragua (2010).

Nicaragua y Costa Rica son los países centroamericanos donde la mayoría de defunciones tiene lugar hasta el primer año de vida, con porcentajes del 88,1% y 87,2 % respectivamente. En Guatemala y Panamá estos porcentajes se reducen al 72% aproximadamente, con lo que un niño entre 1 y 4 años tiene mayor probabilidad de morir en estos países. Sin embargo, si atendemos al conjunto de países analizados, podemos observar que, en promedio, la mortalidad infantil representa el 79,6% de las muertes de niños menores de 5 años.

En América Latina la mortalidad en el período postneonatal¹⁰¹ se redujo considerablemente, lo cual se refleja en el aumento proporcional del componente neonatal y neonatal precoz¹⁰² de la mortalidad infantil. (CEPAL, 2010c). Esta situación, también se manifiesta específicamente en los países centroamericanos, donde la mortalidad en menores de cinco años asociada a problemas neonatales oscila entre el 41% en Nicaragua y el 67% en Costa Rica (UNICEF, 2010), lo que supone una proporción muy amplia que conviene ir reduciendo. Si bien, a su vez, esta información da buena cuenta de que se está trabajando por el camino adecuado en la reducción de la mortalidad infantil.

En los países centroamericanos, entre los problemas neonatales asociados a la mortalidad (problemas congénitos, diarrea, infecciones, asfixias, tétanos en muy baja proporción), se destacan los asociados a los niños prematuros, con porcentajes que oscilan entre el 26% en Guatemala y el 45% en Panamá. Las causas restantes de mortalidad posterior al primer mes de vida que han sido especificadas son la neumonía, diarrea, lesiones y el VIH (UNICEF, 2010).

Para comprender las diferencias existentes en este aspecto entre países, se hace necesario destacar en primer lugar, como ya se vio, la tremenda desigualdad socioeconómica entre y en el interior de los países, a la cual, la mortalidad infantil no es ajena ya que, tradicionalmente, los grupos más desfavorecidos han sido los más afectados. Por ello, los países con menor desarrollo son generalmente los que poseen mayor riesgo de mortalidad infantil. Aquellos países con menores ingresos, con menor porcentaje de mujeres alfabetizadas, con menor acceso al agua potable y saneamiento

¹⁰¹ La mortalidad postneonatal es la que se produce en el período que va de los 28 días de vida a los 11 meses.

¹⁰² La mortalidad neonatal tiene lugar entre el nacimiento y el primer mes de vida.

básico y con menor gasto público en salud registran altas tasas de mortalidad. También, el lugar de residencia, el origen étnico y el nivel de ingresos continúa siendo un condicionante.

La vacunación de los niños de ciertas enfermedades se convierte en un factor de protección fundamental contra la mortalidad infantil. Es por ello que “los programas para combatir la mortalidad infantil en los países subdesarrollados se han concentrado en la neumonía, la diarrea y las enfermedades prevenibles con vacunas, que son importantes causas de muerte después del período neonatal” (CEPAL, 2010c: 210).

Veamos pues, como afectan algunos de estos factores a la subregión centroamericana.

Tabla 31: Porcentaje de vacunación infantil de tuberculosis, DPT3, polio, sarampión, hepatitis en Centroamérica, 2011. (En porcentajes)

País/ Vacunación (2010)	Tuberculosis	DPT3 ¹	Polio3	Sarampión	Hepatitis	Promedio Simple
Costa Rica	78	85	82	83	84	82,4
El Salvador	91	89	89	89	90	89,6
Guatemala	89	85	86	87	85	86,4
Honduras	99	98	98	99	98	98,4
Nicaragua	98	98	99	99	98	98,4
Panamá	97	87	91	97	87	91,8
Centroamérica (promedio simple)	92	90,3	90,8	92,3	90,3	91,2

Fuente.: UNICEF (2013): *The state of the world's children 2013*. Children with Disabilities.

NOTA:

¹DPT3: Porcentaje de recién nacidos que recibieron tres dosis de difteria, tos ferina y vacuna antitetánica.

Como puede apreciarse en la Tabla 31, todos los países centroamericanos alcanzan unos porcentajes de vacunación, en general, elevados. Honduras y Nicaragua son los países cuyo promedio de vacunación para el conjunto de enfermedades analizadas es cercano al 100% de los niños en edad de vacunación. Sin embargo, resulta llamativo que en un país como Costa Rica, con la tasa de mortalidad más baja de los países centroamericanos analizados el nivel de vacunación sólo llegue al 82,4% de la población infantil. Por lo que, si bien es indispensable continuar con unas políticas de

vacunación elevadas, porque contribuyen a proteger a la infancia de la mortalidad causada por enfermedades prevenibles y, por tanto, a reducirla, lo cierto es que en la actualidad este factor no se manifiesta como una variable con gran valor explicativo de las diferencias entre países respecto a este rubro, máxime cuando el nivel de vacunación para la subregión alcanza al 91% de la población. Y precisamente Costa Rica y El Salvador, los países con menores tasas de mortalidad infantil, son, junto con Guatemala, los que poseen niveles más bajos de vacunación, del 82,4% y el 89,6% respectivamente. Esta situación implica, en primer lugar, que hay otras enfermedades que generan mortalidad en la infancia para las que no hay vacuna y, en segundo lugar, que otras variables pueden alcanzar un mayor peso explicativo en las diferencias de mortalidad entre los países centroamericanos y hacia el interior de los mismos, tales como la cobertura de los sistemas públicos de salud, el nivel de instrucción educativa maternal, la desnutrición o los niveles de pobreza, entre otras.

Tabla 32: Gasto total del Gobierno General en salud, gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud y porcentaje del PIB y gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud en Centroamérica y selección de países europeos¹ (2010).

País	Gasto total en salud como porcentaje del PIB	Gasto del Gobierno General en salud como:		Gasto privado en salud como		Gasto de bolsillo como	
		% gasto total en salud	% PIB	% gasto total en salud	% PIB	% gasto privado ²	% gasto total en salud
Costa Rica	11	68,1	7,5	31,9	3,5	87,2	27,8
El Salvador	7	61,7	4,3	38,3	2,7	88,6	33,9
Guatemala	6,9	35,8	2,5	64,2	4,4	84	53,9
Honduras	6,8	65,2	4,4	34,8	2,4	89,4	31,9
Nicaragua	9,2	53,3	4,9	46,7	4,3	92,6	43,3
Panamá	8,1	75,1	6,1	24,9	2	79,7	19,9
Centroamérica (promedio simple)	8,2	59,9	5	40,1	3,2	86,9	35,1
Selección países europeos (promedio simple)	10,5	76,9	8,1	23,1	2,4	70,58	16,3

Fuente: Elaboración propia a partir de World Health Organization (2010): *Global Health Expenditure Database*.

NOTAS:

¹ Los países europeos seleccionados han sido Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Suecia.

² Los datos relativos al gasto de bolsillo como porcentaje del gasto privado de Honduras y Nicaragua pertenecen al año 2009.

El gasto público en salud y la estructura de éste y del gasto total destinado al sector sanitario en los diferentes países es fundamental para aproximarnos a comprender la situación del derecho a la salud de la infancia en Centroamérica, mostrando la importancia que los Estados otorgan a los sistemas de salud y las situaciones de exclusión que pueden generarse a partir de los costos que las familias han de asumir para acceder a la atención sanitaria y la cobertura de ésta.

Como puede apreciarse en la Tabla 32, Honduras y Guatemala son los países que menor porcentaje del PIB destinan a la sanidad, mientras que en Nicaragua y Costa Rica se sitúan en el extremo contrario con una horquilla que va desde el 6,8% en Guatemala al 11% en Costa Rica.

En promedio, la subregión invierte un 8,2% de su PIB frente al 10,5% que se invierte en los países desarrollados analizados. Sin embargo, a pesar de la mayor financiación de los países europeos, que es un dato a tener en consideración, la importancia fundamental debe recaer sobre la estructura del financiamiento sanitario de Centroamérica y en general de la región Latinoamericana, la cual, en sí misma, alberga un fuerte componente social inequitativo. Así, en la medida en que el sistema sanitario público tenga más participación, habrá una mayor igualdad e impacto redistributivo entre la población. Sin embargo, cuanto mayor sea la participación del sector privado en la inversión y, sobre todo, del gasto directo de los hogares en servicios sanitarios, mayor desigualdad se producirá, más aún en aquellos países con menor desarrollo socioeconómico y entre aquellos sectores sociales más vulnerables. En este sentido, puede observarse que, en promedio, la financiación pública cubre aproximadamente el 60% del gasto total en salud de la subregión, lo que la distancia, en cierta medida, de una cobertura pública más universal y acorde a la estructura de financiación de los países europeos analizados, donde más del 75% del gasto total en sanidad es cubierto por el Gobierno. En este sentido, la CEPAL (2010a) manifiesta que el hecho de que el gasto privado se sitúe cercano a la mitad del gasto total en salud y que el de bolsillo sea tan elevado, como veremos a continuación, refleja la debilidad de los sistemas de salud públicos y de seguridad social en la región. Además, si nos adentramos en los perfiles de los países, puede apreciarse que en Nicaragua existe muy poca variabilidad entre el gasto público y privado en salud (en torno al 50%) y en el caso de Guatemala la

financiación privada es casi 2 puntos porcentuales del PIB superior a la pública, contrariando la tendencia del resto de países de la subregión. Las mayores diferencias porcentuales favorables a la cobertura pública de la sanidad y, por tanto, con una estructura sanitaria con mayor impacto redistributivo y más acorde al promedio de los países europeos se localizan en Costa Rica y Panamá.

Ahora bien, es necesario introducir un último elemento de análisis que ahonde desde la perspectiva económica en las diferencias de acceso al sistema sanitario entre países y dentro de cada país. En Centroamérica el gasto directo de los hogares en servicios sanitarios representa en promedio más del 85% del gasto privado total, mientras que en los países europeos estudiados este dato es dieciséis puntos porcentuales inferior. Además, el gasto de las familias respecto del gasto total en sanidad es más del doble en los países centroamericanos que en los países desarrollados analizados, lo que redonda de nuevo en la idea de una estructura de financiación sanitaria fuertemente selectiva y desigual, en la que la capacidad económica de las familias juega un papel decisivo.

Por ello, en algunos países de la subregión se genera un panorama desolador donde al bajo desarrollo social y económico se añade el hecho de una baja inversión pública en los sistemas de salud y altos costos directos que muchas familias no pueden asumir para proteger y sanar a los más indefensos, la niñez y la adolescencia. Además, las diferencias en materia de cobertura sanitaria, en detrimento de las áreas rurales, profundizan aún más las brechas existentes.

Si nos adentramos en el análisis por países, puede apreciarse que es en Panamá seguido de Costa Rica donde el gasto de bolsillo es menor respecto del gasto total en salud con unos porcentajes del 19,9% y del 27,8% respectivamente. En el extremo contrario se sitúan Nicaragua y Guatemala, donde este rubro representa un 43,3% y 53,9% del gasto total, lo que supone unos costos muy elevados para las familias, especialmente para aquellas pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos.

También es importante traer a colación en este momento, como se vio en el epígrafe 5.1.1, que Costa Rica y Panamá poseen niveles de cobertura social (salud y pensiones) elevados que alcanzan a cerca del 90% y 80% de la población

respectivamente, mientras que en el caso de los otros países centroamericanos apenas ronda el 20% (Programa Estado de la Nación, 2011).

Finalmente, ayuda a conformar una visión más profunda de los diferentes tipos de sistemas de salud de la subregión, la clasificación de los mismos realizada por Martínez (2010), citado por Programa Estado de la Nación (2011). Nos referimos a sistemas de atención unificados, como es el caso de Costa Rica, en el que las instituciones públicas que ofrecen los servicios sanitarios están integradas; sistemas de atención dual, en el que dos instituciones públicas prestan los servicios, con poca o ninguna coordinación, como es el caso de Panamá. Y, finalmente, sistemas de atención segmentados que se caracterizan por tener una débil presencia del Estado, programas específicos para gremios y oferta privada para la población con ingresos altos. Este es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Tabla 33: Tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años por nivel educativo de la madre. Países centroamericanos.

Nivel de instrucción de las madres	País	Año de la estimación	Tasa de mortalidad por cada mil nacidos vivos
Sin instrucción	Costa Rica	1995	30
	El Salvador	2002	52
	Guatemala	1997	63
	Honduras	2006	55
	Nicaragua	2003	66
	Panamá	1990	90
Instrucción primaria (De 4 a 6 años)	Costa Rica	1995	18
	El Salvador	2002	33
	Guatemala	1997	37
	Honduras	2006	31
	Nicaragua	2003	31
	Panamá	1990	26
Instrucción secundaria y más (10 y más años)	Costa Rica	1995	16 ¹
	El Salvador	2002	20
	Guatemala	1997	19
	Honduras	2006	21
	Nicaragua	2003	22 ²
	Panamá	1990	15

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL/UNICEF (2011): Mortalidad en la niñez. Una base de datos de América Latina desde 1960.

NOTAS:

¹ Hace referencia a 7 años y más de estudio. ² Comprende el período de 7 a 11 años de estudio.

Otro de los factores estrechamente relacionado con la mortalidad infantil y de los niños menores de 5 años es el nivel educativo de la madre. Según la CEPAL (2010c), aquellos niños cuyas madres tienen un bajo nivel de instrucción fallecen antes de cumplir el año de vida con más frecuencia que los hijos de madres con mayor nivel educativo. Como se puede observar en la Tabla 33, la influencia del grado de instrucción materno es muy significativa en todos los países centroamericanos. Puede constatarse en todo ellos que a medida que aumenta el nivel de estudios de la madre la mortalidad de sus hijos e hijas disminuye. Los países donde la brecha entre el nivel educativo de la madre y la mortalidad de la infancia es más profunda y, por tanto, se revela con mayor potencial explicativo la influencia de esta variable son Panamá, Guatemala y Nicaragua. El porcentaje de reducción de la mortalidad de los niños cuyas madres no poseen instrucción y las que alcanzaron el nivel secundario o más en estos países es del -7,5% en el primero y del -4,4% en los dos últimos.

Otro aspecto que se constata en todos los países es que el porcentaje de reducción de la mortalidad infantil es superior entre aquellos niños cuyas madres poseen la educación primaria que entre éstas y las que lograron el nivel secundario o más. Por tanto, aunque la educación de las madres se convierte en un importante factor de protección para la infancia que va potenciándose gradualmente conforme se adquieren niveles superiores de instrucción, lo cierto es que los primeros años de escolaridad son claves y los beneficios que de la instrucción primaria se derivan contribuyen a reducir la mayoría de la mortalidad de los menores de cinco años.

Esta relación positiva entre mayor nivel de educación femenino y menor mortalidad durante los primeros años de vida está vinculada a los conocimientos y destrezas que las mujeres reciben durante su formación, así como con la adquisición de ingresos más elevados con que la educación es relacionada, lo que influye, a su vez, en la calidad de la nutrición, del acceso al agua potable, de la vivienda y de los servicios básicos y, por tanto, redundan en el bienestar infantil (UNESCO, 2011b: 39).

Por su parte (CEPAL, 2010c) destaca que la educación de los padres, pero principalmente de las madres es fundamental para reducir la mortalidad en la medida en que ésta influye decisivamente en la reducción de la desnutrición crónica. Y ésta, a su

vez, es causa de mortalidad en el primer año de vida y también del bajo desarrollo cognitivo en la infancia.

Tabla 34: Porcentaje de niños menores cinco años con insuficiencia ponderal y raquitismo en Centroamérica, América Latina y el Caribe y países desarrollados, alrededor de 2006 y 2010. (En porcentajes)

País	Año	Insuficiencia ponderal (moderada y grave)	Raquitismo (moderado y grave)
Costa Rica	2008-2009	1	6
El Salvador	2008	6	19
Guatemala	2008-2009	13	48
Honduras	2005-2006	8	29
Nicaragua	2006-2007	6	22
Panamá	2008	4	19
América Latina y el Caribe	-	3	12
Países desarrollados ¹	2005	1,6	6
	2010	1,5	6

Fuentes: UNICEF (2012): *Childinfo Database. Monitoring the Situation of Children and Women*; World Health Organization (2009): *Global Database on Child Growth and Malnutrition. Global and regional trend estimates for child malnutrition.*

NOTAS:

¹ Estimaciones con un 95% de confianza

Para conocer la situación de la subregión centroamericana en torno al cumplimiento del derecho a la salud, junto con el análisis de la mortalidad infantil, es necesario analizar el nivel de desnutrición que sufren los niños y niñas que, a su vez, constituye una de las principales causas de mortalidad infantil en el planeta. Concretamente, más de un tercio de las muertes de niños son atribuidas a la desnutrición (UNICEF, 2010). También, la cronificación de esta problemática afecta al desarrollo cognitivo de los niños dificultando su proceso educativo. En este mismo sentido se expresa D. Rodolfo Meoño quien manifiesta que “los altos niveles de desnutrición y malnutrición infantil, las altas tasas de crecimiento retardado, etc. por supuesto van a impedir el desarrollo educativo, el progreso escolar. Entonces independientemente de que tengan acceso, en

una situación de desnutrición y malnutrición no van a poder desarrollarse plenamente¹⁰³,

Por ello, han sido seleccionados dos indicadores básicos que informan al respecto: la insuficiencia ponderal y el raquitismo, ya que ambos problemas están atribuidos principalmente a la desnutrición. Las secuelas de éstos son en numerosas ocasiones irreversibles y afectan negativamente al desarrollo motor y cognitivo del niño y la cronificación de los mismos dan buena cuenta de otra serie de carencias del entorno que los posibilitan como la baja educación en la familia, los ingresos reducidos, la falta de acceso a amplias redes sociales y deficiente atención sanitaria (CEPAL, 2010a).

Los países centroamericanos muestran un alto grado de dispersión ya que, mientras en Costa Rica el nivel de población infantil menor de cinco años afectada por insuficiencia ponderal y raquitismo es propio de los países desarrollados, con porcentajes del 1% y del 6% respectivamente, en Guatemala estos valores se amplían al 13% y 48%, siendo los más altos de la subregión y de Latinoamérica. En este último país, las carencias en la nutrición son tan elevadas que afectan prácticamente a la mitad de los niños menores de cinco años, una situación que atenta claramente contra la vida, el correcto desarrollo de niños y niñas y se convierte en un claro obstructor del derecho a la educación. Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Honduras también presentan niveles muy elevados de malnutrición (reflejada en estos dos indicadores) ya que el 6% de los niños en los dos primeros países y el 8% en Honduras sufren insuficiencia ponderal moderada o severa. Y en torno al 20% de ellos en El Salvador y Nicaragua y alrededor del 30% en Honduras tienen baja talla para su edad. Panamá muestra una situación más heterogénea al respecto con un porcentaje menor de niños que padecen bajo peso para su edad (4%), pero unos niveles de raquitismo que se elevan hasta alcanzar los reportados por El Salvador (19%).

Otro aspecto muy importante a destacar es la brecha existente respecto a la desnutrición crónica dentro de los propios países. El estudio de CEPAL (2010a) nos permite apreciar, en este sentido, las enormes desigualdades que se producen en los

¹⁰³ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meoño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

países centroamericanos para los que se dispone de datos. Las desigualdades entre las zonas de mayor y menor prevalencia de la desnutrición crónica alcanzan diferencias del 31% en Panamá, el 33% en Nicaragua, el 34% en El Salvador y el 35% en Honduras y Guatemala. Diferencias que vienen marcadas por las grandes desigualdades sociales que aquejan a la región latinoamericana, de modo que la vulnerabilidad nutricional afecta principalmente “a niños de origen indígena, cuyas madres son analfabetas absolutas o no alcanzaron a terminar la educación primaria y viven en condiciones de pobreza extrema con un limitado acceso al agua potable y los servicios sanitarios. La vulnerabilidad es mayor en las zonas rurales que en las urbanas” (CEPAL, 2010a: 141).

Al respecto de los problemas de malnutrición y desnutrición infantil, D. Rodolfo Meoño matiza que en el caso de El Salvador y Honduras esta situación está más vinculada a la falta de recursos para acceder a alimentos, mientras que en el caso de Guatemala la situación se agrava porque aunque hubiera recursos no hay acceso a alimentos, o ese acceso es menor que en el resto de Centroamérica. Esta realidad ha propiciado, principalmente a través de la cooperación internacional, que los gobiernos centroamericanos estén implementando programas de comedores escolares. En algunos casos ofreciendo una atención focalizada a niños vulnerables, pero en la mayoría de casos bajo la pretensión de brindar una atención universal¹⁰⁴.

No obstante, a pesar de estas y otras iniciativas, el análisis de la subregión en conjunto permite apreciar que, exceptuando a Costa Rica y el dato ofrecido por Panamá respecto a la insuficiencia ponderal, todos los países continúan con unos niveles de malnutrición muy elevados, superiores al promedio regional. Además, si fijamos como objetivo deseable alcanzar las cotas logradas en los países desarrollados, la situación de Centroamérica aún se torna más negativa y distante. Por tanto, sea como fuere, se revela urgente y estrictamente necesario un mayor esfuerzo e implicación por parte de los gobiernos para cumplir con lo acordado en la Convención de 1989 a este respecto.

¹⁰⁴ Entrevista realizada a D. Rodolfo Meoño Soto el 19 de diciembre de 2012 en Moravia-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

Por otro lado, como se vio anteriormente, para combatir las enfermedades la vacunación es un importante factor de protección al que los gobiernos están dedicando grandes esfuerzos, los cuales se reflejan en los altos niveles de vacunación que, en promedio, cubren a cerca del 95% de la población infantil.

El acceso a fuentes mejoradas de agua potable y de saneamiento es otro factor muy importante para prevenir la desnutrición infantil y, en general, las enfermedades, infecciones, vómitos, diarreas, etc. que en el caso de los más pequeños fácilmente pueden acarrearles la muerte. Vivir en hogares sin hacinamiento constituye un elemento de bienestar para la infancia, pues favorece un mejor desarrollo físico y psicológico del menor.

Tabla 35. Población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento¹ y hogares con hacinamiento crítico² en Centroamérica, 2011.
(En porcentajes)

País	Fuentes mejoradas de agua potable	Fuentes mejoradas de saneamiento	Hogares con hacinamiento crítico ³
Costa Rica	96	94	2,3
El Salvador	90	70	9,2
Guatemala	94	80	19,9
Honduras	89	81	21,3
Nicaragua	85	52	36,7
Panamá	94	71	8,6

Fuentes: WHO / UNICEF (2013): *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation - 2013 update*; SITEAL (2013): Base de datos. En http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta; Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2010): Atlas Social de Panamá. Hacinamiento en Panamá. NOTAS:

¹ Por fuente mejorada de agua potable se entiende aquella que por la naturaleza de su construcción o por medio de una intervención activa, está protegida de la contaminación exterior, en particular de la contaminación con materia fecal. Por servicios de saneamiento mejorados se entiende como aquellos que separan higiénicamente los excrementos humanos del contacto humano.

² Expresa en qué medida residen más de tres miembros por cuarto de uso exclusivo del hogar, excluyendo baño y cocina.

³ Datos entre 2005 y 2011.

En lo que concierne a este apartado, de nuevo Costa Rica se destaca del resto de sus países vecinos, ya que un alto porcentaje de la población costarricense tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable (96%) y de saneamiento (94%). En el resto de países puede apreciarse porcentajes inferiores. Nicaragua se sitúa en el extremo contrario dónde un 15% de la población no tiene acceso a fuentes seguras de agua potable y cerca de la mitad de la población no dispone de fuentes mejoradas de saneamiento. Por su parte, y en este orden, Panamá y Guatemala, seguido de El Salvador y Honduras presentan proporciones de población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable de entre el 94% y el 89%. En lo que respecta al acceso a fuentes de saneamiento mejoradas estos países presentan unas proporciones de acceso medias-altas que van del 70% en Panamá y El Salvador al 80% en Guatemala y Honduras.

Así pues, puede observarse dos ritmos distintos de crecimiento en torno a estos dos indicadores. Con excepción de Costa Rica, donde éste va parejo, en el resto de países se observa una brecha de entre, aproximadamente, un 10% y un 20% en detrimento de la mejora de las fuentes de saneamiento.

Es en aquellas viviendas donde conviven un elevado número de personas en las que los niños encuentran mayores dificultades para su correcto desenvolvimiento, relacionadas principalmente con su alimentación, higiene, educación, formación de su identidad¹⁰⁵ y el posible desarrollo de conductas sexuales precoces.

Puede apreciarse en la Tabla 35 que Costa Rica es el país con menor porcentaje de hogares con hacinamiento crítico. Después se encontraría Panamá seguida de El Salvador, con proporciones que oscilan entre el 8,5% y el 9%, respectivamente, de hogares en los que adultos y menores conviven, o más bien en algunos casos, sobreviven hacinados. Las peores situaciones a este respecto tienen lugar en Nicaragua, seguido de Guatemala y Honduras, donde aproximadamente una cuarta parte de los hogares, y más de un tercio en el caso de Nicaragua, presentan estas condiciones de vida precaria que favorecen la vulneración de los derechos de la niñez y la adolescencia centroamericana.

¹⁰⁵ Respecto a las dificultades asociadas a la formación de la propia identidad, CEPAL/UNICEF-TACRO (2010) explican que la falta de acceso a una vivienda adecuada afecta a la “construcción de vínculos de contención sociofamiliares, ya que contar con un lugar propio y seguro es imprescindible en el proceso de formación de su identidad” (p.62).

De este análisis es importante extraer, no sólo las diferencias y brechas entre países, sino también prestar atención al nivel de cobertura en la mejora de estos servicios en términos absolutos y, por tanto, hacer exigible que todo niño tenga derecho a su desarrollo, empezando por un hogar seguro, tranquilo, salubre y habitable. En definitiva, la mejora de las condiciones higiénicas y de salubridad en el hogar es fundamental en la prevención de la desnutrición, el desarrollo de problemas cognitivos vinculados a la desnutrición crónica y la mortalidad durante la infancia. También, la garantía de un nivel de vida aceptable en el hogar propiciado por un ambiente sano, limpio, sin hacinamiento y, sencillamente, agradable a la infancia favorece en ésta un correcto desenvolvimiento físico y emocional para afrontar con mayores garantías el proceso educativo y potenciar los beneficios que la educación pueda reportarle.

Aunque los países centroamericanos están realizando numerosos esfuerzos para erradicar la mortalidad y desnutrición infantil y mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la infancia, lo cierto es que las cifras negativas continúan siendo muy elevadas. En este sentido, a los factores ya comentados como condicionantes de esta realidad se han incorporado otros en el período reciente que dificultan más si cabe esta tarea como lo son la fuerte subida del precio de los alimentos en el año 2008, junto a la recesión mundial. Ambos factores continúan socavando los esfuerzos de algunos países de la región latinoamericana para combatir el hambre (UNESCO, 2011a).

5.1.4. Factores de protección.

Finalmente, en este análisis de la situación de la infancia en Centroamérica en relación al cumplimiento o no de los derechos que la asisten y que guardan una estrecha relación con el cumplimiento del derecho a la educación se analizan una serie de derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño que hacen alusión directa a la necesidad de ofrecer una seguridad y protección a la niñez y la adolescencia que se encuentra en condiciones de clara vulnerabilidad.

“Artículo 7:

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

Tabla 36: Registro del nacimiento¹ y relación con acceso y culminación de la educación primaria en Centroamérica, 2011.

País	Registro del nacimiento ²	Requisito de registro civil	
		Acceso a escuela primaria	Obtención título educación primaria
Costa Rica	99	Sí	Sí
El Salvador	99	Sí	Sí
Guatemala	97	Sí	Sí
Honduras	94	Sí	Sí
Nicaragua	81	Sí	Sí
Panamá	94 a 95	Sí	Sí

Fuentes Elaboración propia a partir de UNICEF (2013): *The state of the world's children 2013. Children with disabilities.*; Poder Ciudadano (2010): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA.* Guía de elaboración de informes parciales por país para Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; Ordóñez Bustamante, P. y Bracamonte Bardález (2006): *El registro de nacimientos: consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica*; UNICEF-TACRO (2011): *Estudio regional sobre identificación de progresos y retos pendientes en el registro de nacimientos. Resumen ejecutivo.*

NOTAS:

¹ Registro de nacimiento en niños menores de 5 años.

² Se ha de tener en consideración que la tasa de registro del nacimiento es una estimación. El dato total de los niños sin registrar es muy difícil de conocer y puede variar ligeramente. En el caso de Costa Rica, se hace alusión a un 99% del registro y no a un 100% puesto que, aunque prácticamente está universalizado y el subregistro sólo se da en valores marginales, todavía hay niños, principalmente pertenecientes a minorías étnicas, que no están registrados.

El derecho a tener un nombre y una nacionalidad podemos considerarlo como el derecho a tener derecho. El registro del nacimiento suele ser paso imprescindible para obtener el certificado de nacimiento. De modo que el registro y la documentación pertinente contribuyen a que a ese niño pueda gozar del derecho a tener un origen y, en definitiva, una nacionalidad.

Negar una identidad y una nacionalidad a los más pequeños constituye una de las más flagrantes violaciones de sus derechos por cuanto los hace vulnerables al disfrute del resto de derechos y los sitúa en claro riesgo de exclusión social. El niño o adolescente que no es registrado encuentra numerosas dificultades para acceder a los sistemas de educación y salud, participar en la vida social, acceder a beneficios sociales, afrontar procesos judiciales y, finalmente, se convierten víctimas potenciales de las redes y mafias de adopciones ilegales, o explotación de cualquier índole.

Es por ello, pues, que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se comprometieron en mayo de 2006 para cooperar en materia de registro ciudadano con “el fin de mejorar las condiciones necesarias para lograr un registro universal, gratuito y oportuno, en beneficio de los países miembros en vías de desarrollo del BID en América Latina y el Caribe¹⁰⁶”.

Dos años después, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) resuelve en 2008, entre otras medidas, adoptar el “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad” y encomendar a la Secretaría General, a través de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, el apoyo y asistencia necesaria para la aplicación del programa a los Estados Miembros que así lo soliciten y que tiene entre sus objetivos primordiales la universalización y accesibilidad del registro civil, cumpliendo con el propósito de lograr el registro universal del nacimiento para el año 2015, con especial énfasis en las personas vulnerables¹⁰⁷.

¹⁰⁶ UNICEF, SG/OEA y BID (2006): memorándum de entendimiento entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo para la cooperación en materia de registro ciudadano. En http://www.oas.org/sap/docs/puica/MoU_UNICEF_BID_OAS_s.pdf. (Consultado el 9 de septiembre de 2013).

¹⁰⁷ General Assembly of Organization of Americas States (2008): Inter-American Program for Universal Civil Registry and the “Right to Identity” AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08). June, 3. En http://www.oas.org/sap/docs/puica/RES_2362_ProgramaInteramericano_s.pdf. (Consultado el 10 de septiembre de 2013).

A este respecto, todos los países centroamericanos, con la excepción de Nicaragua, se encuentran en el buen camino hacia la consecución de este objetivo con porcentajes que van del 94% de registro en Honduras al 99% en Costa Rica o El Salvador. Costa Rica presenta un registro prácticamente universalizado de los nacimientos. Así pues, Poder Ciudadano (2011) explica que países como Chile, Costa Rica y Uruguay son los que históricamente no presentaban subregistro de nacimientos e indocumentación más que en valores marginales. Por su parte, Ordoñez y Bracamonte (2006) manifestaban que Estados como Chile y Costa Rica mostraban tasas prácticamente equivalentes a un 100% de inscripción de la población en el registro civil. En el extremo contrario se encuentra Nicaragua que es el país que más dista de lograr esta meta en 2015 con un alarmante 19% de la niñez de la que no hay constancia oficial.

En lo que concierne al derecho a la educación, la falta de registro civil del nacimiento puede convertirse en un elemento crucial en la vulneración del mismo en la medida que todos los países centroamericanos estudiados solicitan el certificado de nacimiento tanto para acceder a la escuela primaria como para acreditar la conclusión de la misma. Esta situación de irregularidad está dificultando y excluyendo a muchos niños centroamericanos del disfrute de una educación que les permita apoderarse de unas valiosas herramientas de vida. Por tanto, los gobiernos centroamericanos deben garantizar sin más dilación un registro universal, gratuito y oportuno del nacimiento para que los más pequeños puedan tener derecho a tener derechos. Al mismo tiempo, la garantía del propio derecho a la educación exige que niños y niñas puedan disfrutar del mismo más allá de su situación legal, por lo que estos requisitos están obstaculizando su cumplimiento, aun cuando se establezcan medidas para que puedan asistir condicionadas a la presentación del certificado de nacimiento en un período concreto.

No obstante, en la Tabla 37 que se presenta a continuación se pone de manifiesto las numerosas trabas a las que todavía tienen que enfrentarse los padres, madres o responsables de los menores en algunos países de la subregión para inscribirlos en el registro civil.

Tabla 37: Algunas barreras al registro del nacimiento en Centroamérica, 2011.

País	Barreras Económicas durante el:		Barreras administrativas		Barreras geográficas Se dispone de ...				
	Registro oportuno	Registro tardío	Período de registro tardío	Inscripción judicial	Unidades móviles	Registros auxiliares	Campañas registro	Registro escuela	Registro hospital
Costa Rica	No	No	Pasados 10 años	No	No	Sí ³	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	Sí	Pasados 15 días hábiles hasta 5 años	Sí	No	No	No	No	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Pasado 1 año	Sí	No	No	No	No	No ⁴
Honduras	No	No	Pasado 1 año	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Nicaragua	No	Sí ¹	No posee	Sí. Pasado un año.	No	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	A partir de 6 meses, 24 meses o en ningún momento ²	Sólo en caso de orfandad del menor	Sí	Sí	No	No	Sí

Fuentes: Elaboración propia con base en Poder Ciudadano (2011): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA. Informe regional*; Poder Ciudadano (2010): *Promoción de la Universalidad del Derechos a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Informe Comparativo de los Países Estudiados*. Poder Ciudadano (2010): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA*. Guía de elaboración de informes parciales por país para Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

NOTAS:

¹ En el caso de Nicaragua una vez finalizado el período de inscripción oportuna, la inscripción tiene coste económico, pero no forma parte de un período de inscripción tardía, sino que directamente se pasa a un proceso de judicialización de la inscripción.

² A partir de los 6 meses cuando el menor haya nacido en una institución de salud o con asistencia médica. A partir de los 24 meses cuando se nazca sin asistencia médica. Y no se considera inscripción tardía en ningún momento para poblaciones indígenas.

³ La fuente al respecto de estos datos hace referencia a la investidura a autoridades políticas, sacerdotes católicos y directores de hospitales como Registradores Auxiliares, más que a oficinas u otro tipo de infraestructura física.

⁴ La fuente al respecto de estos datos señala que se está trabajando en un plan piloto para establecer oficinas auxiliares en los hospitales nacionales.

Según UNICEF (2011) el registro universal es aquel que atiende a todos los niños y niñas independientemente de cuál sea su origen económico, étnico, geográfico, si es inmigrante o lo son sus padres. El registro gratuito es aquel que no cobra ningún tipo de tasa por las gestiones asociadas a la inscripción del nacimiento, bien sea oportuna o tardía, no ejerce sanciones o multas, así como otros costos asociados a requisitos solicitados a los padres y evitar demoras innecesarias. El registro considerado oportuno sería aquel que se realiza inmediatamente después del nacimiento sin olvidar que este principio debe ser compatible con un enfoque de equidad y una sensibilidad cultural. Así pues, una vez definido el ideal al que se debiera aspirar podemos analizar en qué situación concreta se encuentran los países a este respecto.

En lo que concierne a las posibles barreras económicas a las que han de hacer frente los padres puede apreciarse como en todos los países la inscripción oportuna (dentro del plazo que cada país estipula) es gratuita en todos los países, con la excepción de Guatemala. En este último país, si bien el registro también es gratuito, exige presentar el recibo de pago de una tasa municipal (el boleto de ornato) para solicitar la inscripción, para el cual no existen exenciones de pago de ningún tipo y oscila entre 0,5\$ y 18,8\$ en función de los ingresos mensuales.

Cuando la inscripción es tardía el panorama se muestra más heterogéneo, siendo El Salvador, Guatemala y Nicaragua los países que efectúan algún tipo de cobro relacionado con la inscripción. Además, en el caso de El Salvador y Guatemala pasado el período estipulado para la inscripción oportuna tienen que pagar una multa para poder iniciar el proceso de inscripción tardía. El proceso de inscripción tardía supone trámites más largo y costosos. En el otro extremo Costa Rica, Honduras y Panamá no realizan ningún tipo de cobro por la inscripción tardía del menor, lo que indica que caminan por el camino adecuado hacia la universalización del registro del nacimiento. Si bien es cierto es necesario aclarar que, con la excepción de Costa Rica y Honduras en los demás países centroamericanos hay costos indirectos derivados, entre otros, de los requisitos solicitados.

Otro tipo de barreras a las que pueden enfrentarse los padres a la hora de registrar a sus hijos son aquellas de tipo administrativo. Como explica Poder Ciudadano (2011) el período establecido para la inscripción oportuna del nacimiento puede tener un carácter restrictivo para parte de la población si éste es breve, mientras que estipular períodos dilatados sin identidad civil puede asistir al desarrollo de actividades ilícitas relacionadas con la explotación de menores. No obstante, aunque este es un tema de debate abierto, en este estudio nos posicionamos en el ideal establecido por UNICEF que es que el menor adquiera cuanto antes un nombre y una nacionalidad. En los países centroamericanos el criterio mayoritario son períodos relativamente prolongados de inscripción oportuna con respecto al resto de Latinoamérica, que en el caso de Costa Rica es extremo. Y sólo en el caso de El Salvador este plazo es muy breve (15 días hábiles). En todo caso, puede aseverarse que es fundamental eliminar sanciones o multas así como trámites más dilatados o complejos cuando se inicia el proceso de inscripción tardía.

La judicialización del registro del nacimiento presente en todos los países centroamericanos, salvo en Costa Rica (y en Panamá sólo presente en una casuística particular) supone una barrera muy importante a la adquisición de la identidad por la demora que supone sumirse en un proceso judicial, con el consecuente perjuicio para el menor, así como las costas que se deriven del mismo. Sólo en el caso de Honduras no supone este tipo de inscripción coste económico para las personas que lo emprenden. Si bien es cierto, es negativo el hecho de que este trámite pueda ser iniciado en cualquier momento, sin esperar el vencimiento de plazo alguno. En el caso de Nicaragua, a tenor de las alarmante cifras de subregistro que presenta, resulta también perjudicial el hecho de que no haya un período de inscripción tardía tras el período de registro oportuno y haya de iniciarse un proceso de judicialización del mismo. En definitiva, un sistema éste el de la inscripción judicial que claramente se muestra contrario al interés superior del menor y el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño que genera demoras y costos innecesarios pero que, no obstante, no pierde vigencia en la subregión.

Finalmente, se hace alusión en la Tabla 37 a las medidas que los gobiernos están adoptando para superar las barreras que por motivos de residencia pudieran presentárseles a los padres o responsables de los menores a la hora de registrar su

nacimiento, que en el caso de Nicaragua alcanza porcentajes diferenciales de hasta un 10% en detrimento de las zonas rurales. Así pues, Costa Rica sería el país que más medidas está adoptando al respecto para lograr que las personas que residen en zonas remotas o de difícil acceso puedan ejercer el derecho a la identidad de sus hijos. Después se encontraría Panamá que adopta tres tipos de medidas diferentes para llegar a este tipo de población. Después, Honduras y Nicaragua toman diferentes medidas como los registros auxiliares y las unidades móviles en el caso del primero y registros en escuelas y hospitales en el caso de Nicaragua. Si bien es cierto, aunque las medidas adoptadas por Nicaragua son muy positivas y amplían los puntos de registro, a efectos de tratar de reducir más efectivamente la amplia brecha geográfica existente, debieran ser complementadas con otras medidas como las unidades móviles, ya que parte de la población que reside en zonas remotas también encuentran dificultades para acceder a escuelas y hospitales. Finalmente, El Salvador y Guatemala son los países cuyos gobiernos menos medidas específicas han adoptado para lograr la inscripción de niños y niñas residentes en zonas rurales de difícil acceso. En el caso de Guatemala, ninguna fuera de lo que sería la forma y los lugares de registro oficiales. No obstante, como vimos en la Tabla 36 ambos países alcanzan niveles de registro totales del nacimiento elevados, sobre todo en El Salvador.

Así pues, una vez analizada la situación de los países centroamericanos respecto a las posibles barreras a la inscripción del nacimiento, puede concluirse que Costa Rica es el país que menos trabas presenta. Después se encontrarían Panamá y Honduras cuyos gobiernos muestran esfuerzos considerables en el camino hacia la universalización del registro del nacimiento, pero todavía presentan elementos excluyentes. Y finalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua aparecen más elementos en el sistema de registro del nacimiento que pudieran generar mayores dificultades de acceso a la inscripción del mismo. No obstante, principalmente en el caso de El Salvador y, en menor medida Guatemala, estos elementos no se muestran tan determinantes a tenor de la elevada proporción de niños registrados. A su vez, como explica UNICEF-TACRO (2011) hay otros aspectos como, por ejemplo, la falta de información y sensibilización de la población sobre la importancia del registro del nacimiento, que también pueden ejercer una influencia muy considerable en los países centroamericanos a este respecto.

“Artículo 34:

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
- b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales.
- c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.”

“Artículo 35:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma¹⁰⁸.”

Una de las grandes lacras que arrastra la subregión centroamericana y que claramente vulnera el derecho a la educación de la infancia es la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, (ESCNNA, de aquí en adelante). Así lo manifiesta D. Rodolfo Vicente Salazar: “en Centroamérica nos está carcomiendo dos problemáticas: la trata de personas y la explotación sexual comercial y el trabajo infantil. Son tres derivaciones inmediatas que atentan contra el derecho a la educación¹⁰⁹”.

La explotación sexual comercial de niños es definida como:

“una violación fundamental de los derechos del niño. Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud¹¹⁰”.

¹⁰⁸ El artículo 35 es incluido en este apartado referente a la explotación sexual comercial infantil en la medida que los delitos que contempla son con fines de explotación sexual.

¹⁰⁹ Entrevista realizada a D. Rodolfo Vicente Salazar el 11 de diciembre de 2012 en Montes de Oca-San José, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

¹¹⁰ Así fue definida la Explotación Sexual Comercial en el primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de los Niños, en Estocolmo (1996). En <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2449>.

La OIT/IPEC (2013a) explica que la ESCNNA comprende:

“la utilización de niños y niñas en actividades sexuales remuneradas, en efectivo o en especie, (conocida comúnmente como prostitución infantil) en las calles o en el interior de establecimientos, en lugares como burdeles, discotecas, salones de masaje, bares, hoteles y restaurantes, entre otros; la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual; el turismo sexual infantil; la producción, promoción y distribución de pornografía que involucra niños, niñas y adolescentes, y el uso de niños en espectáculos sexuales (públicos o privados)”.

Cualquier niño, niña o adolescente podría caer en algún momento determinado en la explotación sexual comercial, pero son aquellos menores que se encuentran ya en situaciones de alta vulnerabilidad los que son víctimas potenciales de las redes explotadoras. De hecho, Castanha (2001) citado en Instituto Interamericano del Niño (2003) haciéndose eco de investigaciones de ONGs señala que alrededor del 65% de los niños de la calle de las capitales de América Latina se han visto envueltos en la explotación sexual y el 15% de ellos sobreviven de los ingresos que obtienen por prostituirse.

Obtener cifras concretas para cada país centroamericano que nos permitan medir y comparar el alcance de la ESCNNA en la subregión supone una tarea harto complicada que está fuera de nuestro alcance por toda la actividad ilícita, delictiva, corrupta y clandestina que rodea este infame “negocio”. No obstante, algunas cifras parciales no comparables¹¹¹ pueden ser citadas a modo ilustrativo para ofrecer una visión general de dicha problemática. En este sentido, Casa Alianza (2011) en Honduras denuncia que 35 menores fueron víctimas de ESCNNA en el año 2011. Save the Children (2003) haciendo alusión a diversos estudios informa que en El Salvador se identificaron al menos 200 niñas explotadas sexualmente en el año 2002; que en el año 2000, cerca de 2,000 niñas y niños eran explotados en burdeles de Ciudad de Guatemala y que existe también un importante comercio sexual en San Marcos (Guatemala) donde se identificó

¹¹¹ La falta de datos e información, unidos a la falta de fiabilidad de los pocos existentes en la subregión, debido, en parte, a la inexistencia de unicidad de criterios en torno a aspectos básicos sobre las ESCNNA impiden la representatividad de un posible estudio estadístico, así como la comparación de los datos. Por tanto, para que sea posible orientar intervenciones relevantes y pertinentes en materia de ESCNNA es fundamental establecer en la subregión mecanismos de monitoreo de información, tanto cuantitativa como cualitativa, que permitan conocer en profundidad esta problemática.

a 450 mujeres y niñas involucradas en la prostitución; en Nicaragua se identificaron para el año 1999 a 300 niños y niñas explotados sexualmente en las ciudades de Managua, Corinto, Bluefields, Rivas y León. Para el año 2006, la ONG Casa Alianza reportó que atendió 6 niños víctimas de ESCNNA en este país¹¹².

Respecto al conjunto de la subregión, PNUD (2009) recoge, según datos de Casa Alianza referentes al año 2002, que entre 35.000 y 50.000 menores de edad en Centroamérica y México son obligados a prostituirse; el turismo sexual, parece estar pujante en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua y según la OIT, turistas y extranjeros protagonizan cerca del 20% de la explotación sexual infantil que tiene lugar en la subregión. Por su parte, INWA (2006) haciendo alusión a información procedente de UNICEF maneja cifras muy superiores referentes a todo tipo de explotación sexual comercial, no sólo de prostitución, en las que se estima que 160.000 niños son explotados en Costa Rica y República Dominicana y entre 200.000 y 300.000 en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Una vez ofrecido este panorama aproximativo a la dimensionalidad cuantitativa de la ESCNNA en la subregión, es importante comprobar el grado de compromiso de los distintos gobiernos centroamericanos con la lucha contra la ESCNNA a través del estudio de la adopción o no por parte de estos de la normativa internacional más relevante al respecto, así como su traducción en las respectivas normativas y políticas nacionales

Tabla 38: Ratificación de los principales instrumentos internacionales en materia de prevención y sanción de la ESCNNA en Centroamérica, 2013.

Normativa / País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Convención sobre los Derechos del Niño	1990	1990	1990	1990	1990	1990
Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (ONU)	2002	2004	2002	2002	2003	2000

¹¹² Save the Children (2012): *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional*. Managua : Save the Children.

Normativa / País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT)	2001	2000	2001	2001	2000	2000
Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU)	2003	2004	2003	2003	2002	2004
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU)	2003	2004	2004	2008	2004	2004
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (OEA)	2001	2005	-	2008	2005	2000

Fuentes: OIT/IPEC (2008): *Documento de información básica sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.*; OIT/IPEC (2007): *Compendio de legislación para penalizar la explotación sexual comercial de Personas Menores de Edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.*; OEA (2012): *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (B-57).*

Como puede apreciarse en la Tabla 38, todos los países centroamericanos han ratificado los principales convenios, protocolos y convenciones que en materia de ESCNNA han sido promulgados. A excepción de Guatemala con respecto a la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores que no ha firmado ni ratificado. Cuestión que no deja de ser llamativa, puesto que el objetivo de esta convención es “prevenir y penalizar la sustracción y el traslado ilícito de las personas menores de edad de un país a otro” (OIT/IPEC, 2008a:13) Ahora bien, de ello tampoco puede deducirse que el Estado sea contrario a lo promulgado por dicha convención. También, aunque lo importante es destacar que han sido suscritos, no deja de ser significativa la demora de Honduras en su adhesión al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, así como la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (año 2008).

Los distintos instrumentos generados en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) tienen como objetivo velar porque la infancia crezca libre de explotación o abusos sexuales, así como perseguir a quienes cometen delitos relacionados con la ESCNNA en un país determinado y más allá de las fronteras nacionales. Por tanto, es importante destacar que los países centroamericanos se han comprometido con el propósito mundial de acabar con la ESCNNA y, por tanto, han firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales que hay al respecto.

La adopción de estos implica la creación de planes y normativas nacionales y/o adecuación de los ya existentes para prevenir y proteger a la infancia ante la explotación sexual comercial. En este sentido, todos los países vienen desarrollando planes nacionales de acción contra la ESCNNA, bien de forma específica o dentro de un marco más amplio, como en el caso de El Salvador, a través de un plan para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, dentro de las cuáles se incluye la ESCNNA.

Del mismo modo, todos los países han hecho reformas en sus legislaciones o creado nuevas normativas para sumarse al esfuerzo por paliar esta gran lacra social. Así, OIT/IPEC (2008a) explica que Costa Rica fue el primer país que ya en 1999 creara la “ley 7899/1999 contra la explotación sexual de las personas menores de edad”, que reforma y adiciona artículos al Código Penal en relación con la ESCNNA. Y en el año 2007 realizó otra importante reforma mediante la “ley N° 8.590/2007 de Fortalecimiento de la Lucha contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad”. Por su parte, El Salvador aprueba en los años 2003 y 2004 los Decretos N° 210, 457 y 458 que reforman el Código Penal y procesal en materia de delitos sexuales. En Panamá entró en vigor en el año 2004 la “Ley N°16 que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial”, en 2007 la ley N° 22/2007 de “Protección de las Personas Menores de Edad con Relación a la Exhibición y Producción de Material Pronográfico” que adopta medidas de protección del menor respecto a lo expuesto en el título de la citada ley. Y en 2008 se aprueba un nuevo Código Penal que contiene la mayoría de delitos de explotación sexual comercial. En Honduras se aprobó en el año 2005 el proyecto “Decreto de reformas al título II de los

delitos contra la libertad sexual y la honestidad del Código Penal vigente” en el cual se tipifican los delitos de explotación sexual comercial y está vigente desde febrero del año 2006. En Nicaragua se aprobó en el año 2007 el nuevo Código Penal, donde se incluyen los delitos de explotación sexual comercial, que entró en vigor en mayo de 2008. Finalmente, en Guatemala se aprobó en el año 2005 la reforma al artículo 194 del Código Penal referido a la trata de personas, adecuando la legislación nacional al contenido establecido en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Respecto a los delitos de explotación sexual comercial no será hasta el año 2009 cuando se adecúe la normativa y se hagan nuevas reformas al código penal a este respecto, con la entrada en vigor de la “Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas” (Organismo judicial/ CENADOJ, 2009).

Así pues, puede advertirse que todos los países están comprometidos y realizan esfuerzos parejos en materia de política y legislación nacional para tratar de erradicar la ESCNNA y proporcionar apoyo a quienes han sido víctimas de la explotación sexual comercial. En este mismo sentido se expresa D. Vernor Muñoz quien considera que el tema de ESCNNA es una cuestión compartida por los distintos países centroamericanos¹¹³.

No obstante, las acciones emprendidas por el Estado no pueden quedarse en el desarrollo teórico político-legislativo, sino que se requiere de dotaciones presupuestarias suficientes que permitan la ejecución real de los planes, programas y proyectos emprendidos para acabar con la ESCNNA, ya que como explica OIT/IPEC (2008a) en muchos casos, las acciones desarrolladas han dependido del financiamiento de agencias internacionales o de ONGs.

Por otro lado, el trabajo infantil es otra de las grandes lacras que aquejan a Centroamérica y que claramente vulnera el derecho a la educación. La protección de la

¹¹³ Entrevista realizada a D. Vernor Muñoz el 4 de diciembre de 2012 en Heredia-Heredia, Costa Rica. Más información en el anexo 1.

infancia a este respecto queda recogida por la Convención de los Derechos del Niño en el artículo siguiente:

“Artículo 32:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
 - a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
 - b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
 - c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo”.

Pero ya con anterioridad a la Convención de los Derechos del Niño, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró el convenio sobre la edad mínima (número 138), en el año 1973, el cual ha sido ratificado por 116 países entre los cuales se encuentran los países centroamericanos estudiados. En este documento se establece la protección de la infancia frente al trabajo infantil, determinando, entre otros aspectos, la edad mínima a partir de la cual se puede acceder al mundo laboral, que ha de coincidir con el final de la escolaridad obligatoria y que, en todo caso, no podrá ser inferior a quince años. Edad que ascenderá a los 18 años cuando los trabajos sean considerados peligrosos por la naturaleza o las condiciones en que se desempeñe el mismo.

Con posterioridad, ya en el año 1999, la OIT regula el convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (número 182), documento que pretende establecerse como una herramienta prioritaria de acción en la lucha contra éste y en defensa de los niños menores de 18 años de edad. Las peores formas de trabajo infantil quedan recogidas en su artículo tercero y son principalmente la esclavitud, la trata de personas y la prostitución, el desarrollo de otras actividades ilícitas y aquellas que ponen en peligro la integridad del menor.

Sintetizando la información recogida de la Convención de los Derechos del Niño y de ambos convenios se puede concluir que el trabajo infantil es cualquier forma de trabajo a la que los niños sean sometidos, remunerada o no, que vulnere los derechos humanos y de la infancia. Es, por tanto, aquel trabajo cuya naturaleza o condiciones de desempeño atentan contra la dignidad del niño y no le permite un adecuado desarrollo físico, cognitivo, emocional, social y moral y que, en las peores de sus manifestaciones los somete a esclavitud y servidumbre, prostitución, participación en actividades ilícitas como la producción y tráfico de estupefacientes, los conflictos bélicos y, en general todas aquellas actividades que ponen en peligro su salud, seguridad y moralidad.

Por ello, en la decisión de considerar una actividad laboral como trabajo infantil habrán de ser valorados todos estos aspectos junto con la edad del niño, la naturaleza y condiciones en las que se trabaja y las horas dedicadas al mismo, entre otros. En esta línea, para determinar si el trabajo infantil es explotador UNICEF estableció una serie de aspectos considerándolo inapropiado si es con dedicación exclusiva a una edad demasiado temprana; se pasan demasiadas horas trabajando; el trabajo provoca estrés físico, social o psicológico indebido; se trabaja y se vive en la calle en malas condiciones; el salario es inadecuado; el niño tiene que asumir demasiada responsabilidad; el trabajo impide el acceso a la escolarización; el trabajo mina la dignidad y autoestima del niño (como el esclavismo y la explotación sexual); impide conseguir un pleno desarrollo social y psicológico.

Establecer una definición de trabajo infantil y hacer estas distinciones resulta necesario porque no todas las tareas realizadas por los niños pueden calificarse como trabajo infantil que ha de ser erradicado. A este respecto, la OIT/IPEC (2013b) plantea que la realización de trabajos que no atentan contra la salud y el desarrollo personal de niños y niñas, ni interfieren en su escolarización, tales como ayudar en las tareas del hogar o el negocio familiar, se considera positiva ya que, entre otras cosas, ayuda a la infancia y la adolescencia a prepararse mejor para su inserción activa en la sociedad cuando sean adultos. Por tanto, esta forma de trabajo infantil se considera apropiada frente a las formas inapropiadas de trabajo infantil que también han sido denominadas “trabajo infantil por abolir”. Este tipo de trabajo incluye aquel peligroso que atenta contra el desarrollo de cualquier índole del menor, se encuentra dentro de las

incuestionablemente peores formas de trabajo infantil, las cuales ya han sido mencionadas, o es ejercido por niños y niñas con menos edad de la mínima exigida por la legislación del país y los acuerdos internacionales que han suscrito a este respecto.

Estas definiciones y precisiones terminológicas son las que nos van a permitir interpretar con mayor exactitud los datos que se muestran a continuación, los cuales pretenden dar a conocer la situación de la subregión centroamericana en relación con la del conjunto de la región y la situación mundial del trabajo infantil.

Tabla 39: Número y tasa de incidencia de niños en la producción económica; proporción de niños de 5 a 14 años del total de niños trabajadores; tasa de trabajo infantil por abolir en Centroamérica y América Latina y edad mínima de trabajo y teórica de finalización de la escolaridad obligatoria en los países centroamericanos.

País	Niños incorporados a la producción económica (de 5 a 17 años)		Proporción de niños de 5 a 14 del total de niños trabajadores	Tasa de trabajo infantil por abolir en niños de 5 a 17 años (%)	Edad mínima requerida para trabajar ^c	Edad teórica de finalización de la escolaridad obligatoria
	Número	Tasa de incidencia (%)				
Costa Rica (2011)	47400	4,6	34,1	4	15	15
El Salvador (2007/2008) 2011	188778	10,4	30,7 ^a	9,1	14	15
Guatemala (2006)	966361	21	54,6	12,9	14	15
Honduras (2009)	391.195	14,7	43,5	13 ^b	14	17
Nicaragua (2005)	238.827	13,2	48,5	5,9	14	12
Panamá (2012)	60301	6,7	42,4	5,6	14	14
América Latina y El Caribe (2008)	18.851.000	13,4	53,1	10	–	–

Fuente: UNICEF (2012): *The state of the world's children 2012*; OIT/IPEC (2012): *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica*; Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (2012): *Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá. Octubre 2012*; OIT/ IPEC (2011): *Evolución mundial del trabajo infantil: Evaluación de las tendencias entre 2004 y 2008*; UNESCO Institute for Statistics (UIS). En <http://www.uis.unesco.org>; OIT/IPEC (2010): *Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil*; OEI (2010): *Sistemas Educativos Nacionales*. OIT/IPEC (2008): *Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre el trabajo infantil y el empleo juvenil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*; OIT (2004): *El trabajo infantil por abolir en América Latina y El Caribe*. OIT/UCW (2013): *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*.

NOTAS:

^a Hace referencia a niños de 5 a 13 años del total de niños trabajadores.

^b La tasa de trabajo infantil por abolir pertenece al año 2002.

^c En el caso de Panamá y Guatemala se permite *trabajo ligero*¹¹⁴ de 12 a 14 años en el Código de Familia y Código del Trabajo respectivamente. En el caso de Honduras y El Salvador las principales legislaciones nacionales al respecto (sus Códigos de la Niñez y Adolescencia) prohíben el trabajo infantil por debajo de los 14 años de edad, mientras que sus respectivas Constituciones nacionales admiten excepciones a esas edades (art. 128.7 y art. 38.10).

Cuadro 7: Niveles de logro establecidos para la monitorización del cumplimiento de los objetivos relativos a la eliminación del trabajo infantil en Centroamérica.

Niveles de logro						
País	Convención Derechos del Niño y Convenio 138 y 182 OIT.	Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD)	Meta general de las Hojas de Ruta de los países centroamericanos	Niveles generales de logro respecto al trabajo infantil de las Hojas de Ruta de los países centroamericanos		
Costa Rica	0% erradicación del trabajo infantil y de sus peores formas	1) Eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015	Disminución del número y la tasa de incidencia de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en trabajo infantil.	Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020
					27.811	0
Tasa de incidencia del trabajo infantil (%)				2,83	0	
El Salvador				Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020
					100000	0
Tasa de incidencia del trabajo infantil (%).				6	0	
Guatemala	Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020			
		405.000	0			
Tasa de incidencia del trabajo infantil (%).	7,5	0				

¹¹⁴ Según el artículo 7 del Convenio 138 de la OIT: La legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de trece a quince años de edad en trabajos ligeros, (se permite de 12 a 14 años en países con un menor desarrollo educativo y económico) a condición de que éstos no sean susceptibles de perjudicar la salud o desarrollo del niño y/o su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la enseñanza que reciben.

País	Convención Derechos del Niño y Convenio 138 y 182 OIT.	Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD)	Meta general de las Hojas de Ruta de los países centroamericanos	Niveles generales de logro respecto al trabajo infantil de las Hojas de Ruta de los países centroamericanos		
				Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020
Honduras				Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020
					177.950	0
Tasa de incidencia del trabajo infantil (%).				8,7	0	
Nicaragua				Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020
					84.213	0
Tasa de incidencia del trabajo infantil (%).				4,4	0	
Panamá	Número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.	Meta 2015	Meta 2020			
		45.000	0			
Tasa de incidencia del trabajo infantil (%).	4,5	0				

Fuente: Elaboración propia a partir de las Hojas de Ruta para la erradicación de trabajo infantil de los países centroamericanos impulsadas por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT.

En lo que concierne a la situación mundial, la OIT/ IPEC (2011) estima que en el año 2008 estaban trabajando 215 millones de niños en el mundo de entre 5 y 17 años, de los cuales, más de dos tercios (153 millones) tenían entre 5 y 14 años. Además, del total de niños sometidos a trabajo infantil, 115 millones lo hacían en condiciones peligrosas.

La situación de América Latina y El Caribe revela que, si bien el trabajo infantil continúa siendo una importante lacra en la región, es de las regiones en desarrollo con menor incidencia del mismo. En este sentido, el mayor número de niños sometidos a trabajo infantil se localiza en Asia y El Pacífico, seguido de África Subsahariana y finalmente de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en términos relativos, África es la región con mayor tasa de incidencia del trabajo infantil con un 25,3% de la población infantil, frente al 13,3% de Asia y El Pacífico y el 10% de América Latina y El Caribe (OIT/ IPEC, 2011).

Concretamente, en la región estaban trabajando cerca de 19 millones de niños, que representan un 13,4% del total de niños latinoamericanos y caribeños. De ellos, un 53,1% tiene entre 5 y 14 años, por lo que se encuentran por debajo de la edad mínima considerada por la legislación internacional y, por tanto, se considera trabajo que ha de ser erradicado. Si bien, es cierto que en algunos países como, por ejemplo, Guatemala, Panamá o República Dominicana se permite el trabajo ligero entre los 12 y 14 años en sus respectivas legislaciones nacionales bajo la concesión de permisos especiales.

A su vez, en promedio, uno de cada diez niños es víctima del trabajo infantil, es decir, más de 14 millones de niños están trabajando con edades por debajo del mínimo legal, en trabajos peligrosos y/o específicamente en las denominadas peores formas de trabajo infantil. Estas últimas, en concreto, son muy difíciles de visibilizar ya que suelen estar asociadas a actividades ilícitas e informales. Según la OIT/ IPEC (2013b) la gran mayoría de los niños sometidos a este tipo de trabajos lo hacen en la agricultura. Pero son múltiples los sectores de grandes riesgos en los que se encuentran miles de niños como la pesca, los basureros, la cohetería, la minería y el trabajo doméstico. Este último adquiere una importancia especial en la medida que no suele recogerse en los datos de las encuestas trabajo infantil y en muchos países de la región representa el segundo sector de actividad y el principal, sobre todo, en el caso de las niñas. Por eso, los datos desagregados por género pueden, especialmente en el caso de América Latina y El Caribe, subestimar a las niñas que verdaderamente están sometidas al trabajo infantil.

A este respecto, el último estudio de OIT (2013c) a nivel mundial estima que más de 10,5 millones de niños y niñas se encuentran en trabajo doméstico que requiere ser abolido, de los cuáles las niñas representan más de un 70%.

En el caso de la subregión centroamericana es a partir de las Encuestas de Hogares o aquellas específicas de trabajo infantil que a principios de la década de 2000 se aplican cuando comienza a conocerse la verdadera magnitud del problema del trabajo infantil. El número de niños trabajadores en Centroamérica asciende a 1.876.672, que representa un 10% del total de niños trabajadores de la región latinoamericana. Dicho de otro modo, uno de cada diez niños que trabaja en América Latina y El Caribe pertenece a alguno de los países centroamericanos estudiados. Por otro lado, la edad mínima establecida para el trabajo es de 15 años en Costa Rica y en todos los países restantes 14

años (con las salvedades expresadas en las notas de la Tabla 39 al respecto de las edades mínimas de admisión al empleo). Sin embargo, en algunos países es llamativo el desfase existente entre la edad teórica de finalización de la escolaridad obligatoria y la edad mínima a partir de la cual se permite trabajar. Teniendo en consideración que la legislación nacional en materia de edades mínimas legales de trabajo se adecua en todos los países a la normativa internacional, podemos concluir que Costa Rica y Panamá, a este respecto, estipulan unas edades mínimas que se muestran coherentes con la edad teórica de finalización de la escolaridad obligatoria, por tanto, la posibilidad de insertarse legalmente en el mercado laboral no condiciona necesariamente la finalización de la escolaridad básica. En el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras la edad mínima legal de trabajo se estipula un año antes de la finalización del período de escolarización obligatoria en los dos primeros países y tres en el caso del último, por lo que esta situación podría convertirse en un impedimento para la culminación del período escolar obligatorio, principalmente, en aquellos casos en los que el trabajo se hace incompatible con la continuidad escolar¹¹⁵. No obstante, la situación más problemática se presenta en Nicaragua dónde se produce un desfase de dos años desde que teóricamente se finaliza la enseñanza obligatoria hasta que se permite legalmente la incorporación al mercado laboral, lo que crea un escenario favorable a que, o bien aquellos que decidan no continuar estudiando estén sin hacerlo y sin trabajar o se incorporen al sector informal de trabajo y, por supuesto, a edades por debajo de las permitidas, poniendo en riesgo su seguridad y desarrollo y engrosando las cifras de trabajo infantil por abolir.

Respecto a la población total menor de edad, puede aseverarse que en todos los países centroamericanos la actividad económica de los mismos aumenta con la edad (OIT/IPEC, 2008b; 2012), lo que en principio es una situación que se estima adecuada y coherente con lo que debe ser la realidad laboral de los menores de edad que están insertos en el mundo laboral, pues por debajo de los quince y catorce años, según el nivel de desarrollo del país, se considera trabajo por abolir (con las salvedades hechas respecto al trabajo ligero).

¹¹⁵ En El Salvador, a fin de salvaguardar esta compatibilización, entre otros aspectos, los niños de 14 a 15 años de edad no pueden trabajar más de 6 horas por día y 34 horas por semana. Art. 60, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto Legislativo núm. 839).

A su vez, del total de los niños trabajadores, en todos los países, con la excepción de Guatemala, los niños de 5 a 14 años representan una proporción menor, tendencia que se revela positiva. En El Salvador, seguido de Costa Rica y Panamá serían los países donde la proporción de niños de 5 a 14 años trabajadores es menor (30,7, 34,1% y 42,4% respectivamente). En Guatemala se da una situación más negativa con un 54,6% de la población trabajadora menor de 14 años. No obstante, todavía continua siendo muy alta esta incidencia en todos los países cuando ninguno de los niños bajo la edad mínima legal de trabajo debiera estar desempeñando ninguna actividad económica, lo que pone de manifiesto que en la protección de los más pequeños todavía queda mucho por hacer.

Como puede corroborarse a través de la Tabla 39, es en Guatemala donde hay más niños de 5 a 17 años trabajando de todos los países centroamericanos, alcanzando a una quinta parte de los menores guatemaltecos. En el extremo contrario se sitúa Costa Rica y Panamá con una tasa de incidencia del 4,6% y 6,7% respectivamente.

Ahora bien, ¿cuántos menores de edad se encuentran sometidos a trabajo infantil que requiere ser abolido? La mayor proporción se localiza en Honduras y Guatemala con un 13%. La tasa de trabajo infantil a erradicar de ambos países es la única de la subregión que se sitúa tres puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano. El Salvador, por debajo del 10% de incidencia de la región, presenta una situación más favorable que la de los anteriores países, pero todavía una proporción bastante elevada (9,1%). Nicaragua y Panamá muestran un panorama más positivo con unos porcentajes intermedios que oscilan entre el 5,5% y 6%. Finalmente, la menor tasa de incidencia se localiza en Costa Rica con un 4% de niños sometidos a trabajo infantil por abolir. Sin embargo, cualquier proporción es demasiada cuando ningún niño debiera estar sometido a un trabajo que vulnera sus derechos atentando contra su dignidad y bienestar.

Esta realidad es la que se desprende de la legalidad internacional que a través de la Convención de los Derechos del Niño y de los convenios número 138 y 182 de la OIT claramente expresa que ningún niño puede estar sometido a trabajo infantil. A este propósito, la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD) es una clara muestra del compromiso para hacer efectivos los acuerdos internacionales para lograr el

cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que fue adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT que tuvo lugar en Brasilia en el año 2006. Se trata de una estrategia de políticas articuladas entre sí que combina acciones de carácter legal, institucional, económicas y del mercado laboral con el propósito de lograr que el trabajo decente sea una realidad única en los países de las Américas (OIT/IPEC, 2010a). Es en este marco donde se plantea la eliminación progresiva del trabajo infantil y para tal fin se establecen dos metas:

- 1) Eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015.
- 2) Eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020.

Para el cumplimiento con estos objetivos desde el IPEC se crea la iniciativa “Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil”. Esta iniciativa pretende convertirse en un plan nacional estratégico para eliminar el trabajo infantil, por lo que a nivel de la subregión y de cada uno de los países que la componen se elaboran éstas.

Es de interés en este estudio la meta general relativa al trabajo infantil que aboga por la “disminución del número y la tasa de incidencia de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en trabajo infantil” y que en cada país establece una meta específica¹¹⁶ de cumplimiento para el año 2015 y 2020 tal y como puede apreciarse en la columna última del Cuadro 7. En el caso de Costa Rica se pretende reducir a un 2,83% la tasa de niños trabajadores para el año 2015, lo que supone una reducción anual del -0,44%. Por tanto, en el caso de Costa Rica puede considerarse asequible la meta establecida a este respecto. Le sigue Panamá, donde se requiere un esfuerzo mayor con una reducción anual promedio de -0,7%. En el extremo contrario se sitúa Guatemala donde alcanzar para el año 2015 una tasa de incidencia del 7,5% supone una reducción promedio bastante más drástica del -1,5% anual, casi tres veces más elevada que en Costa Rica, lo que hace prever que este objetivo de la Hoja de Ruta no se alcanzará en el plazo previsto. Finalmente en El Salvador, Honduras y Nicaragua tendrían que lograr una reducción anual promedio de aproximadamente el doble que en Costa Rica, lo que también se estima ciertamente complejo de lograr y requiere de un gran esfuerzo.

¹¹⁶ Los datos que manejan los diferentes países al respecto de las metas y los porcentajes de reducción hacen referencia al total de niños económicamente activos.

Por ello, la realidad de la subregión en lo que concierne al trabajo infantil indica que todavía queda mucho por hacer en los países para cumplir con el compromiso adquirido al ratificar todos ellos la Convención de los Derechos del Niño y específicamente los Convenios de la OIT número 138 y 182, empezando por un mayor esfuerzo en el ámbito legal para adaptar la normativa nacional con los acuerdos internacionales y entre ellas, seguido de un compromiso presupuestario firme y suficiente en todos los países para cumplir con los mismos requerimientos legales y los planes y políticas nacionales al respecto.

A este respecto, en el caso de El Salvador y Honduras, expresa OIT/IPEC (2010a) la contradicción que se produce entre sus respectivos Códigos de la Niñez y la Adolescencia y sus Constituciones puede generar controversia a la hora de aplicar los primeros ya que las constituciones no están adaptadas a la normativa internacional y tienen un rango superior. En Panamá, el Código de Familia continúa admitiendo el empleo de menores de doce a catorce años en tareas agrícolas. Y en Guatemala, al igual que en El Salvador y Honduras se admiten excepciones a la edad mínima reconociendo que el trabajo sea necesario para la subsistencia de la persona menor de edad o de sus familiares, lo que contraviene el Convenio núm. 138 que únicamente admite tal excepción cuando se trata de trabajos ligeros. Corriendo así el riesgo de que la protección de la legislación en materia de trabajo acabe por aplicarse, sólo a quienes no son pobres.

El trabajo infantil vulnera el cumplimiento del derecho a la educación y debido a su naturaleza multicausal exige intervenciones complejas y multisectoriales relacionadas principalmente con la lucha contra la pobreza; los cambios en el mercado laboral y en el marco normativo que incidan en una concepción integral de los derechos de los niños y claramente operativicen y movilicen las instituciones y actores encargados de velar por la protección del menor y, en materia de salud, garantizar el derecho efectivo a una atención sanitaria integral y específica a los niños trabajadores, partiendo primeramente de un enfoque profiláctico y activando los protocolos de actuación pertinentes cuando sea necesario.

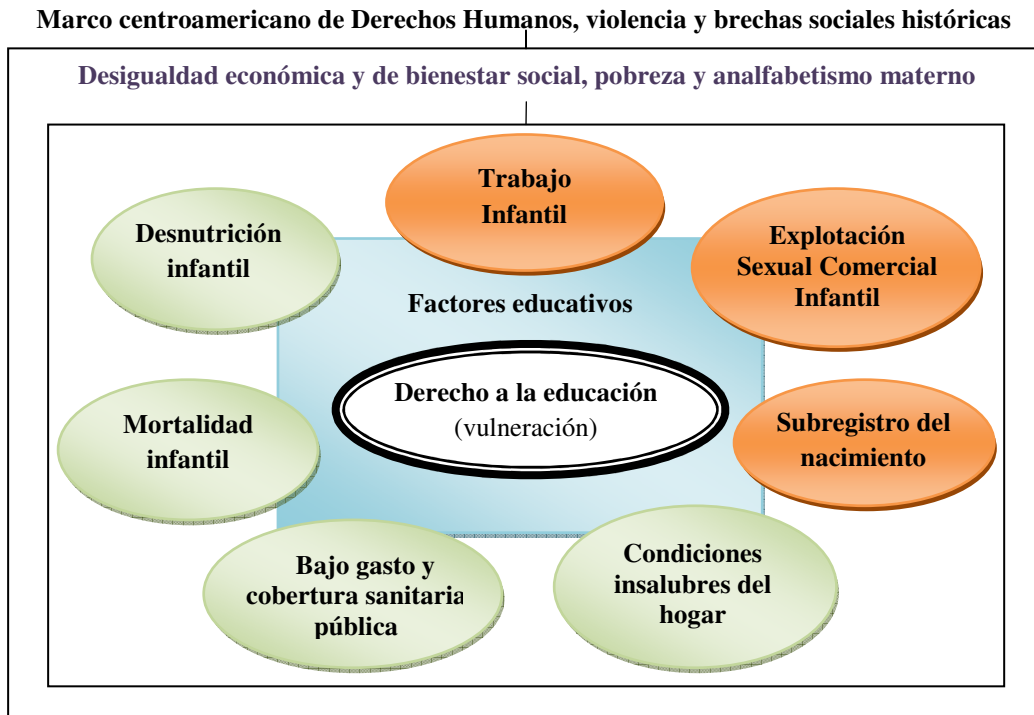
Sin duda, se trata de una problemática muy difícil de mitigar que requiere no sólo la exigencia y el compromiso de las autoridades gubernamentales como principales responsables, sino la intervención de toda la sociedad civil (empleadores, familiares y comunidad en el sentido amplio del término), la cual, desde una perspectiva ética, ha de sentirse corresponsable en el compromiso de lograr que los más pequeños puedan gozar de una infancia próspera y en plenitud, alejada de toda forma de trabajo infantil indecente.

5.2. Conclusiones comparativas.

En el epígrafe anterior se han estudiado en profundidad una serie de descriptores que ponen de manifiesto la situación de la infancia centroamericana en torno al cumplimiento de un conjunto de derechos de la infancia recogidos en el articulado de la Convención sobre los Derechos del Niño que se encuentran íntimamente vinculados con el cumplimiento del derecho a la educación. Así como una serie de elementos contextuales estructurales generales que, desde una perspectiva de desarrollo y derechos humanos, contribuyen a ofrecer un modelo de análisis explicativo, holístico e integral, de la situación del derecho a la educación de la infancia en los países centroamericanos estudiados, el cual se presenta de forma esquemática y visual en el Gráfico 21.

Así pues, en este apartado se pretende destacar las principales conclusiones comparativas que se desprenden del estudio comparado previo y, a través de un esfuerzo de reflexión y síntesis relacional, tratar de establecer y explicar las múltiples relaciones de interdependencia que se manifiestan entre los derechos de la infancia analizados, el derecho a la educación y los diversos factores contextuales. Todo ello con el propósito último de orientar posibles vías de actuación futura en materia de derechos de la infancia. Con la finalidad aquí expresada se presenta el citado gráfico:

Gráfico 21: Propuesta de estudio del Derecho a la Educación desde una perspectiva de desarrollo y derechos humanos. Factores implicados en la vulneración del Derecho a la Educación.



Fuente: Elaboración propia.

NOTAS:

Factores materiales contextuales	■
Factores educativos	■
Factores sanitarios	■
Factores de protección	■

Así pues, como puede apreciarse en el Gráfico 21, el cumplimiento del derecho a la Educación se ve afectado por toda una serie de factores educativos, sanitarios, de protección y materiales contextuales que gravitan a su alrededor y que en su expresión negativa vulneran el disfrute del mismo. Todo ello bajo un marco histórico de desigualdad social, vulneración persistente de los Derechos Humanos y pujanza de la violencia.

A partir de las principales conclusiones respecto a la situación del derecho a la educación en Centroamérica y de los diversos factores educativos que le afectan, se irá ampliando el círculo de relaciones poniéndolas en contacto con todos los factores restantes que influyen en su cumplimiento.

En lo que concierne a la enseñanza preescolar en Centroamérica se destaca una tendencia positiva en la consecución de mayores cotas de cobertura educativa en todos los países centroamericanos, con la excepción de Guatemala, cuya cobertura ha descendido preocupantemente entre los años 2000 y 2008. Si bien es cierto, se necesita intensificar las medidas al respecto puesto que en la actualidad la tasa de matrícula promedio de la subregión no alcanza el 50%, aun cuando todos los países han establecido la obligatoriedad de la educación preescolar.

Panamá, seguida de Nicaragua, Costa Rica y El Salvador son los países que presentan tasas netas de matrícula más elevadas y de mantenerse la tendencia observada la meta sexta del proyecto “Metas Educativas 2021”, que establece que entre el 50% y el 100% de la población de 3 a 6 años recibe atención educativa, se vería cumplida. En el extremo inferior se situaría Guatemala y Honduras con unas alarmantes tasas de matrícula de tan sólo el 28% y 27%. La tendencia de acceso a preescolar negativa de Guatemala evidencia que previsiblemente no se cumplirá el objetivo de escolarización propuesto para 2015. En Honduras, de continuar la tendencia de crecimiento promedio anual (0,7%) tampoco se vería cumplido en el plazo establecido.

Cuando se aproxima la edad de escolarización oficial en el nivel primario, por lo general todos los países muestran tasas de asistencia más elevadas a la educación preescolar, lo que es un síntoma positivo en la consecución de cotas progresivas de igualdad de oportunidades educativas entre los más pequeños, evidenciando ciertas garantías de continuidad entre la educación inicial y el nivel primario. Ahora bien, a pesar de la asistencia creciente generalizada, ésta no se produce homogéneamente en la mayoría de países, de forma que las desigualdades en función del nivel de ingresos y el lugar de residencia muestran impactos significativos. Por tanto, son esencialmente los niños que más dificultades tienen para acceder a condiciones de vida satisfactorias los que quedan en mayor medida excluidos de los beneficios que los programas de atención y educación durante la primera infancia pueden reportarles, lo que revela la necesidad

de una mayor intervención estatal para proporcionar una cobertura pública sólida en el nivel preescolar.

También es importante destacar que la atención y educación de la primera infancia todavía está muy dejada al voluntarismo social y la iniciativa privada en lo que concierne a los niños de 0 a 3 años principalmente. Los programas gubernamentales suelen estar muy centrados en el período preescolar dirigidos a niños de edades de 4 a 6 años básicamente. La intervención de ONGs, parroquias y entidades comunales, entre otros organismos, se multiplican en el tramo de 0 a 3 años supliendo las carencias de programas, regulación e inversión públicos que, a todas luces, se revelan insuficientes.

La educación primaria en Centroamérica presenta un panorama más alentador, de forma que los niveles de acceso son elevados en todos los países y oscilan desde un 93% en Honduras a un 100% en Costa Rica y El Salvador, lo que indica que los Estados han venido realizando numerosos esfuerzos bajo una estrategia de priorización política de la enseñanza primaria. No obstante, en el conjunto de los países centroamericanos en torno a 250.000 niños no están recibiendo educación primaria, la mayoría de ellos pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos. Y los niveles de conclusión de la misma muestran resultados más heterogéneos, de forma que Panamá y Costa Rica poseen porcentajes de conclusión superiores al 90%. El Salvador, Honduras y Nicaragua poseen niveles de terminación entre el 70% y el 80%. Y finalmente, en Guatemala apenas concluye el 62% de la infancia

Por ello, la subregión centroamericana todavía se revela distante del cumplimiento de las metas planteadas en materia de enseñanza primaria en los principales programas educativos y de desarrollo mundial, como el programa de Educación para Todos (EPT), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Programa de Indicadores Educativos (PRIE) y el proyecto “Metas Educativas 2021”. Respecto al PRIE, puede ser constatado ya el hecho de que en 2010 no se logró que el 100% de los niños pudieran hacer efectivo el derecho a la educación. Y cuando prácticamente falta un año para el cumplimiento del plazo establecido por los marcos de acción de EPT, ODM y el primer período del proyecto “Metas Educativas 2021”, a pesar de los esfuerzos realizados, todo hace prever que tampoco lograrán una educación primaria universal en el año 2015. La situación de Costa Rica y Panamá claramente es más favorable que la de El Salvador,

Nicaragua, Honduras y Guatemala puesto que los niveles de conclusión son elevados. A pesar de ello, como se ha mencionado, muchos niños están fuera de la escuela primaria o jamás accedieron a ella en Centroamérica y, a medida que aumenta la universalización del acceso al conocimiento, la situación se torna más difícil ya que la incorporación de los grupos más desaventajados demanda actuaciones muy complejas que se prolongan en el tiempo.

Es importante destacar que todos los países centroamericanos contemplan la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria en sus respectivas legislaciones. No obstante, no es una gratuidad total, sino exclusivamente de matrícula, de modo que las familias además de afrontar una serie de gastos adicionales (materiales, uniformes, transportes, etc.) que son inasumibles para muchas familias, (sobre todo si tenemos en consideración que en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua los niveles de pobreza nacional alcanzan al menos a la mitad de la población), se suma otros tipos de gastos que no son legales y que, en cierta medida, se han extendido en la subregión como el cobro de “matrículas voluntarias” por parte de la dirección de las escuelas, relacionadas con los insuficientes presupuestos asignados a los centros, y de ciertos montos económicos que el personal educativo reclama en ocasiones a algunos usuarios por determinadas prestaciones, aun cuando éstas, evidentemente, formen parte de sus obligaciones laborales. Aspectos todos ellos que redundan en la falta de gratuidad de la educación y claramente se muestran como un aspecto privativo del acceso y la continuidad en el sistema educativo de muchos niños.

La accesibilidad a los centros educativos en las zonas rurales o de difícil acceso también constituye un serio inconveniente en todos los países centroamericanos, principalmente en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Pero no sólo son destacables las brechas geográficas. A pesar de los esfuerzos realizados para lograr que la escuela llegue a todos, principalmente las desigualdades en la conclusión del nivel primario en función del origen étnico, el nivel de ingreso y el lugar de residencia continúan siendo una realidad que juega un papel vital en contra de la consecución de la universalización del conocimiento en Centroamérica. Situación que, como vemos ahora, empeora aún más en el nivel secundario.

En lo que concierne al nivel secundario de educación, el panorama es menos halagüeño que en educación primaria, pues menos alumnos logran acceder y menos aún la culminan, aun cuando, como se vio en el estudio previo, finalizar la secundaria es básico para que una persona pueda alcanzar un nivel de bienestar adecuado y romper con el círculo de la pobreza.

Todos los países centroamericanos contemplan, al menos, la educación secundaria inferior como obligatoria en sus respectivas leyes, con la alarmante excepción de Nicaragua, que debiera mostrar una responsabilidad mayor con la enseñanza secundaria partiendo de un cambio legislativo que amplíe el período obligatorio de escolaridad básica. A pesar del compromiso legislativo que presenta la mayoría de países, las tasas netas de acceso a la misma son bajas en toda la región, lo que indica que los problemas de rezago y abandono educativo se amplían y acumulan conforme los estudiantes transitan por el nivel primario de modo que, a la edad en que ya debieran estar incorporados al nivel secundario inferior de educación, todavía están cursando primaria, abandonaron el sistema educativo o nunca accedieron a él. Estos problemas que padece la subregión demuestran la incapacidad de retención de los sistemas educativos centroamericanos y se dan con mayor intensidad en Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. No obstante, el tránsito por el nivel primario y el paso al nivel secundario son menos dificultosos en El Salvador. Así pues, más de medio millón de niños están fuera del sistema educativo en edad de cursar la secundaria inferior. Y cerca de la mitad de ellos sólo en Guatemala.

Costa Rica, seguida de Panamá registran las tasas más altas de matriculación en la enseñanza secundaria con porcentajes de entre el 65% y 70%. En el extremo inferior se sitúa Guatemala seguido de Nicaragua y Honduras donde el acceso se sitúa entre el 40 y 45%, y en una situación intermedia El Salvador, con un 55% de matrícula neta en el nivel secundario. Las tasas de conclusión de la educación secundaria en Centroamérica pueden considerarse medias y bajas y se muestran coherentes con los niveles de acceso. De este modo, Panamá seguido de Costa Rica serían los países centroamericanos con mayores niveles de conclusión secundaria con porcentajes del 56,3% y el 44,5% respectivamente, lo que indica que en Panamá el sistema educativo tiene mayor capacidad de retención del alumnado de secundaria que en Costa Rica, donde el

abandono tardío se postula como uno de sus principales problemas. El Salvador tendría un nivel de conclusión del 36,5%. Y, finalmente, Nicaragua, Honduras y Guatemala contemplan tasas de terminación de entre un 30% y un 25%. El Salvador se destaca ligeramente de los otros tres países ya que el abandono durante la adolescencia se produce de forma más moderada.

En coherencia con estos datos de acceso y conclusión resulta importante destacar que en Guatemala cerca del 75% de la matrícula en educación secundaria tiene lugar en centros privados, lo que refleja que la educación secundaria no constituye una prioridad para el gobierno guatemalteco y, por tanto, no ofrecen suficientes oportunidades educativas en este nivel aun cuando la educación secundaria básica es legalmente obligatoria y gratuita. Una situación menos negativa, pero no por ello halagüeña, es la que presenta Honduras y Nicaragua donde una cuarta parte de la población que cursa estudios secundarios se encuentra matriculada en centros privados. En el otro extremo se encontraría Costa Rica, lo que demuestra un mayor compromiso del sector público con la educación secundaria.

Las metas planteadas en materia de educación secundaria por diferentes programas y marcos de acción internacional establecen distintos niveles de logro. Si atendemos a los indicadores de acceso y conclusión de la secundaria básica combinados del proyecto “Metas Educativas 2021” sólo Costa Rica y Panamá en la actualidad ya habrían cumplido con las metas propuesta para 2015 y El Salvador estaría cerca de lograrlo.

Para ultimar la situación del derecho a la educación en Centroamérica, podemos concluir que existen tres panoramas educativos diferenciados de la escolaridad básica en función de la combinación de los niveles de conclusión primaria y secundaria. El primero de ellos, formado por Costa Rica y Panamá, muestra un egreso alto en la educación primaria y medio en la educación secundaria. El Salvador presenta una situación intermedia con un egreso medio en primaria y secundaria. Y, finalmente, Honduras, Nicaragua y Guatemala conforman un tercer escenario con un egreso medio en educación primaria y bajo en secundaria.

En el primer grupo de países el 15% de los alumnos presenta dos o más años de rezago educativo y un 25% de los estudiantes abandonan. En El Salvador estas proporciones aumentan al 20% y 33% respectivamente. Y en el tercer grupo de países el 32% de los alumnos se encuentran rezagados dos o más años y el 42% abandonan el sistema educativo durante la escolaridad primaria o secundaria, de modo que en Guatemala, Nicaragua y Honduras el desarrollo de una trayectoria educativa esperada apenas tiene lugar.

En consonancia con todo lo expresado en el análisis previo de la situación de la educación primaria y secundaria en la subregión, es en Guatemala, Honduras y Nicaragua donde la niñez y la adolescencia sufren las mayores privaciones en el acceso a la educación (nunca asistieron o abandonaron la escuela). El Salvador se encontraría en una posición más favorable, pero no obstante, más negativa que Costa Rica y Panamá que presentan la menor proporción de niños privados del acceso a la educación (6%). No obstante, cualquier proporción es demasiada cuando ningún niño debiera estar fuera del sistema escolar.

En relación con la desigualdad y exclusión que tiene lugar en el seno de los sistemas de educación centroamericanos se observa que las desigualdades en función del origen se dan con menor intensidad en Costa Rica y Panamá (en éste último país más desigualdad que en Costa Rica). Y en Guatemala, Honduras y Nicaragua se dan de forma más severa que en los restantes países, con algunas excepciones en las que El Salvador alcanza niveles de desigualdad similar en lo que respecta a la conclusión de los distintos niveles educativos.

Sin embargo, en todos ellos pueden establecerse diversos patrones o tendencias comunes. La desigualdad en función del nivel de ingresos es considerablemente superior en todos los países a aquella que se produce en función del lugar de residencia. Ambos tipos de segregación social tienen más influencia en la conclusión de los niveles educativos que en la asistencia y son más pronunciadas en el nivel secundario que en el primario. Las brechas de género indican que las chicas concluyen en mayor medida que los chicos la educación primaria y secundaria, excepto en Guatemala donde se observan diferencias ligeramente favorables a los varones (lo que guarda cierta relación con el papel asignado a la mujer en los grupos originarios). En cambio, la asistencia a la

enseñanza secundaria es superior entre los varones en todos los países. A su vez, el clima educativo del hogar empieza a posicionarse como un factor condicionante en la asistencia de los adolescentes al nivel secundario de educación y las brechas interétnicas se amplían considerablemente en perjuicio de la población indígena.

Así pues, en toda Centroamérica, los procesos de desigualdad y exclusión educativa van en detrimento de aquellos que residen en zonas rurales, pertenecen a hogares con un bajo nivel socioeconómico o un bajo capital cultural, o todo ello a la vez. Las capas de discriminación se van superponiendo y se retroalimentan unas a otras de tal modo que, en términos generales, ser indígena (y dentro ello bajo la condición de mujer), residir en zonas rurales y pertenecer a una familia con bajos ingresos y bajo capital cultural comprometen seriamente las posibilidades de la infancia de acceder al sistema educativo y poder disfrutar con plenas garantías del derecho a la educación. Además, el propio sistema educativo, como apuntaba CEPAL (2010b), segmenta y estratifica en función de niveles muy diferentes de calidad y eficiencia educativa, de modo que los sectores sociales con menos recursos reciben una educación de menor calidad que sus pares con mayores recursos.

Por otro lado, la inversión que los países centroamericanos realizan en educación es fundamental para poder comprobar la prioridad dada a la educación por los distintos países, al mismo tiempo que muestra un necesario impacto en el desarrollo de los sistemas educativos nacionales (provisión, cobertura, componentes de mejora de la calidad educativa, etc.) lo que redundaría en las posibilidades de consecución del derecho a la educación. En este sentido, son Costa Rica, seguido de Honduras y Nicaragua los países que mayor proporción del PIB destinan a la educación. Panamá y El Salvador muestran un gasto inferior de un 3,8% y un 3,4% respectivamente. Y en el extremo inferior se encontraría Guatemala con apenas un 2,8% de gasto público reservado a la educación.

Países como Honduras y Nicaragua están demostrando, junto con Costa Rica, un compromiso importante con respecto a la inversión educativa. No obstante, el empobrecimiento de los dos primeros países es tal que, en términos absolutos, es muy bajo el monto de dinero asignado a la educación. De hecho, Panamá, con un porcentaje de inversión pública en educación más bajo con respecto al PIB, asigna más dólares por

habitante que Honduras al sector educación. Además, el gasto público en educación por alumno en función del nivel de escolaridad que indica cómo efectivamente se distribuye ese gasto promedio entre los estudiantes atendiendo a la capacidad de inversión per cápita de los Estados revela que en Honduras apenas representa un 1,1% del PIB per cápita en ambos sectores de educación. Situación que hace más coherente los resultados escolares con la inversión en educación, aun cuando no pueden establecerse, en ningún caso, relaciones lineales y monocausales entre ambos elementos.

Desde el propio sistema educativo puede aludirse a carencias del mismo que redundan en una falta de calidad. Éste no resulta atractivo para el alumnado, principalmente en la enseñanza secundaria, realidad que guarda una estrecha relación con la metodología y desempeño docente, así como con la existencia de unos currículos obsoletos indiferenciados que no llegan a atender toda la riqueza social y cultural y, por tanto, no proporcionan aprendizajes significativos al alumnado. La falta de calidad de la enseñanza en Centroamérica, al igual que en resto de Latinoamérica continúa siendo un desafío pendiente.

Finalmente, para continuar con el establecimiento de relaciones en nuestro estudio que viene representado en el Gráfico 21 es necesario señalar que la vivencia plena del derecho a la educación se ve comprometida por elementos condicionantes propios del sistema educativo, como se ha visto, a lo cuáles se añaden aquellos que la infancia vive en el incumplimiento de otros de sus derechos elementales relacionados, principalmente, con su salud y protección. Todo ello, en un contexto de pobreza y desigualdad que impide el acceso a los sistemas educacionales o el tránsito adecuado por los mismos configurando trayectorias educativas excluyentes.

En lo que respecta a los factores sanitarios, podemos afirmar que la desprotección del derecho a la vida y al desarrollo bajo las expresiones de la desnutrición y mortalidad durante la infancia, el bajo gasto y cobertura sanitaria pública, así como vivir en hogares hacinados e insalubres genera una relación negativa con la vivencia del derecho a la educación.

La mortalidad de niños menores de 5 años en los países centroamericanos ha experimentado una evolución muy satisfactoria desde inicios de la década de los noventa del pasado siglo XX hasta la actualidad, logrando reducciones de la misma que oscilan entre el -75% en El Salvador, pasando por, aproximadamente, un -60% en Nicaragua, Guatemala y Honduras, hasta un -40% en Costa Rica y Panamá. Lo que indica que los gobiernos están realizando grandes esfuerzos en este sentido. La meta cuarta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que plantea una reducción de esta mortalidad en dos terceras partes entre 1990 y 2015 nos permite concluir que El Salvador ya habría cumplido con la meta propuesta y Guatemala, Nicaragua y Honduras estarían en el camino adecuado para lograrlo en el año 2015. Por su parte, Costa Rica y Panamá presentan un progreso inferior al deseable para estar en la trayectoria de alcanzar el objetivo en 2015.

No obstante, son Costa Rica, seguido de El Salvador, Panamá y Honduras los países que menores tasas de mortalidad de niños menores de 5 años presentan en la subregión, al igual que ocurre con respecto a la mortalidad infantil, que representa, para el conjunto de la subregión, en torno al 80% de la mortalidad total de menores de 5 años. En el extremo contrario se encontrarían Nicaragua y Guatemala que, con 30 y 26 muertes por cada mil nacidos vivos respectivamente son los dos países donde más mortalidad de niños menores de 5 años se produce de toda Latinoamérica, tan sólo superados por el país suramericano de Bolivia. Por tanto, aunque los progresos realizados al respecto han sido muy notables, queda un largo camino por recorrer hasta lograr los avances registrados en los países desarrollados. De modo que, si fijamos los resultados obtenidos en estos últimos como objetivos deseables a alcanzar, con unas tasas de mortalidad de 6 niños por cada mil nacidos vivos, podemos constatar que sólo Costa Rica se aproxima a estos niveles.

Respecto a las causas de la mortalidad es importante destacar que los países con menor desarrollo son generalmente los que poseen mayor riesgo de mortalidad infantil. Aquellos con menores ingresos, con menor porcentaje de mujeres alfabetizadas, con menor acceso al agua potable y saneamiento básico y con menor gasto público en salud registran altas tasas de mortalidad. También, el lugar de residencia, el origen étnico y el nivel de ingresos continúan siendo condicionantes en este sentido.

El grado de desnutrición o malnutrición que sufren los niños y niñas es otro elemento clave del estudio del derecho a la salud de la infancia centroamericana que constituye una de las principales causas de mortalidad infantil en el planeta y claramente afecta al cumplimiento del derecho a la educación de la infancia, de tal forma que la cronificación de esta problemática afecta al desarrollo motor y cognitivo de la niñez dificultando su desarrollo educativo.

La insuficiencia ponderal y el raquitismo, dos complicaciones atribuibles a la desnutrición, dibujan un panorama poco satisfactorio en la subregión centroamericana pero con resultados dispersos. De forma que, mientras en Costa Rica la proporción de población infantil menor de cinco años afectada por insuficiencia ponderal y raquitismo es propia de los países desarrollados, con porcentajes del 1% y del 6% de insuficiencia ponderal y raquitismo, en Guatemala estos valores se amplían afectando al 13% y 48% de la niñez, siendo los más altos de la subregión y de Latinoamérica. El Salvador, Nicaragua y Honduras también presentan niveles muy elevados de desnutrición de modo que entre un 6% y 8% de su niñez que sufre insuficiencia ponderal y entre, aproximadamente, un 20% y un 30% de raquitismo. Panamá muestra una situación más dispar con un porcentaje menor de niños que padecen bajo peso para su edad (4%), pero unos niveles de raquitismo que se elevan hasta alcanzar los reportados por El Salvador (19%). Así pues, exceptuando a Costa Rica y el dato ofrecido por Panamá respecto a la insuficiencia ponderal, todos los países continúan con unos niveles de malnutrición muy elevados, ampliamente superiores al promedio latinoamericano. Y si se fijara como objetivo deseable alcanzar los niveles logrados en los países desarrollados a este respecto, el panorama Centroamericano aun se mostraría más negativo y lejano.

Además, como exponía CEPAL (2010a), se producen grandes desigualdades en el interior de los países entre las zonas de mayor y menor prevalencia de la desnutrición crónica, principalmente en El Salvador, Guatemala y Honduras. Desigualdades que hacen que la infancia más vulnerable a la desnutrición sea aquella de origen indígena, con madres analfabetas o sin estudios primarios, que viven en pobreza extrema y tienen un acceso limitado al agua potable y los servicios sanitarios.

Por tanto, se revela urgente y estrictamente necesario un mayor esfuerzo e implicación por parte de los gobiernos en aras de cumplir con lo acordado en la Convención sobre los Derechos del Niño a este respecto.

El acceso de los hogares a fuentes mejoradas de agua potable y de saneamiento es otro factor muy importante para prevenir la desnutrición infantil y, en general, las enfermedades, infecciones, vómitos, diarreas, etc. que en el caso de los más pequeños fácilmente pueden acarrearles la muerte. Poder disfrutar de un hogar y un entorno saludable y sin hacinamiento constituye un elemento de bienestar muy importante para la infancia, que repercute en su mejor desarrollo físico, psicológico y emocional, y, por tanto, en el adecuado desarrollo del derecho a la educación. Así pues, el panorama centroamericano a este respecto es heterogéneo. Costa Rica es el país en el que mayor proporción de personas tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento (95% promedio). En el extremo contrario se sitúa Nicaragua donde sólo el 85% de la población tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable y apenas la mitad de ella dispone de fuentes mejoradas de saneamiento. Por su parte, y en este orden, Panamá y Guatemala, seguido de El Salvador y Honduras presentan proporciones de población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable de entre el 94% y 89%. En lo que respecta al acceso a fuentes de saneamiento mejoradas estos países presentan unas proporciones de acceso medias-altas que van del 70% en Panamá y El Salvador al 80% en Guatemala y Honduras.

La situación de los hogares con hacinamiento crítico en la subregión presenta del mismo modo, alta variabilidad entre países. De nuevo Costa Rica presenta los valores más bajos con sólo un 2,3% de hogares que se encuentran en esta situación. Panamá le sigue con un porcentaje de un 8,6% y después El Salvador con un 9,2%. La situación más negativa se presenta en Honduras, Guatemala y, sobre todo, en Nicaragua. En estos países entre un 20% y un 35% de los hogares presentan estas condiciones de vida precaria que favorecen la vulneración de los derechos de la niñez y la adolescencia centroamericana.

No obstante, también es importante prestar atención al nivel de cobertura de estos servicios en términos absolutos para, de este modo, hacer exigible en todos los países, independientemente del nivel de cobertura de cada uno de ellos, que todo niño tenga

derecho a su desarrollo, empezando por un hogar seguro, tranquilo, salubre y habitable. En definitiva, la mejora de las condiciones higiénicas y de salubridad en el hogar es fundamental en la prevención de la desnutrición, el desarrollo de problemas cognitivos vinculados a la desnutrición crónica y la mortalidad durante la infancia. También, la garantía de un nivel de vida aceptable en el hogar propiciado por un ambiente sano, limpio, sin hacinamiento y, sencillamente, agradable a la infancia favorece en ésta un correcto desenvolvimiento físico y emocional para afrontar con mayores garantías el proceso educativo y potenciar los beneficios que la educación pueda reportarle.

El derecho a la salud centroamericano también viene marcado por el gasto público en salud, la distribución del mismo, así como la cobertura y el tipo de sistema sanitario que presentan los diferentes países. Además, estos elementos muestran la importancia que los Estados otorgan a los sistemas de salud y las situaciones de exclusión que pueden generarse a partir de la configuración de los mismos y los costos que las familias han de asumir para acceder a ellos.

Honduras y Guatemala son los países que menor porcentaje del PIB destinan a la sanidad, mientras que Costa Rica, seguido de Nicaragua y Panamá se sitúan en el extremo contrario con una horquilla que va desde el 6,8% en Guatemala al 11% en Costa Rica.

No obstante, la importancia fundamental debe recaer sobre la estructura del financiamiento sanitario de Centroamérica y, en general, de la región latinoamericana, la cual posee un fuerte componente social inequitativo. Así, cuanto mayor sea la participación del sector privado en la inversión y, sobre todo, del gasto directo de los hogares en servicios sanitarios mayor desigualdad se producirá, más aún en aquellos países con menor desarrollo socioeconómico y entre aquellos sectores sociales más vulnerables. En este sentido, puede observarse que en promedio la financiación pública cubre aproximadamente el 60% del gasto total en salud de la subregión, lo que la distancia de una cobertura pública universal y acorde a la estructura de financiación de los países europeos donde más del 75% del gasto total en sanidad es financiado por el Gobierno, reflejando la fragilidad de los sistemas de salud públicos centroamericanos. Además, el gasto de las familias respecto del gasto total en sanidad es más del doble en los países centroamericanos que en los países desarrollados estudiados, lo que redonda

de nuevo en la idea de una estructura de financiación sanitaria fuertemente selectiva y desigual, en la que la capacidad económica las familias juega un papel decisivo.

La situación por países presenta un panorama heterogéneo. En Nicaragua existe muy poca variabilidad entre el gasto público y privado en salud (en torno al 50%) y en el caso de Guatemala la financiación privada es casi 2 puntos porcentuales del PIB superior a la pública. Por su parte, Costa Rica y Panamá poseen una estructura sanitaria con mayor impacto redistributivo y más acorde al promedio de los países europeos ya que su inversión pública en salud es la más alta de toda Centroamérica, el gasto directo de las familias en sanidad es el más bajo de la subregión y los sistemas de cobertura social (salud y pensiones) protegen en torno al 90% y 80% de la población respectivamente.

En el otro extremo se sitúan los países de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua donde el gasto de bolsillo representa entre el 32% y el 53% del gasto total en salud. Si a esta realidad se le añade el hecho de que la cobertura social apenas ronda el 20% y que poseen sistemas de atención sanitaria segmentados que se caracterizan por tener una débil presencia del Estado, programas específicos para gremios y oferta privada para la población con ingresos altos, el panorama desolador está servido. En estos Estados, al bajo desarrollo social y económico se añade el hecho de una baja inversión pública en los sistemas de salud y altos costos directos que muchas familias no pueden asumir para proteger y sanar a los más indefensos, la niñez y la adolescencia. Además, las diferencias en materia de cobertura sanitaria en detrimento de las áreas rurales profundizan aún más las brechas existentes.

Los factores de protección ponen en evidencia las situaciones de vulnerabilidad a las que muchos niños centroamericanos se ven sometidos, las cuáles les privan del acceso y/o el disfrute de una educación que por derecho les pertenece. De este modo, el subregistro del nacimiento, la explotación sexual comercial infantil y el trabajo infantil que atentan contra los derechos más elementales de la niñez y la adolescencia que los prohíben en la Convención sobre los Derechos del Niño claramente conculcan el derecho a la educación.

Negar una identidad y una nacionalidad a los más pequeños constituye una de las más flagrantes violaciones de sus derechos por cuanto los hacen vulnerables al disfrute del resto de derechos y los sitúa en claro riesgo de exclusión social. El niño o adolescente que no es registrado encuentra numerosas dificultades para acceder a los sistemas de educación y salud, participar en la vida social, acceder a beneficios sociales, afrontar procesos judiciales y, finalmente, se convierten en víctimas potenciales de las redes y mafias de adopciones ilegales o explotación de cualquier índole. Por ello, organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) establecieron un marco de cooperación con el objetivo de lograr un registro universal, gratuito y oportuno en América Latina y El Caribe en 2015.

A este respecto, todos los países centroamericanos, con la excepción de Nicaragua, se encuentran en el buen camino hacia la consecución de este objetivo con porcentajes que van del 94% de registro en Honduras al 99% en Costa Rica o El Salvador. Nicaragua, con un alarmante 19% de la niñez de la que no hay constancia oficial, es el país que más dista de lograr esta meta en 2015. En este país, las brechas económicas y geográficas de acceso al registro del nacimiento son las más pronunciadas de toda la subregión. Y es el único Estado de todos los estudiados que no contempla un período de inscripción tardía del nacimiento de modo que, una vez finalizado el período de inscripción oportuna, se inicia un proceso de judicialización de la misma, lo que resulta perjudicial para lograr la inscripción del menor.

En lo que concierne al derecho a la educación, la falta de registro civil del nacimiento puede convertirse en un elemento crucial en la vulneración del mismo en la medida que todos los países centroamericanos estudiados solicitan el certificado de nacimiento tanto para acceder a la escuela primaria como para acreditar la conclusión de la misma. Es por ello que los gobiernos centroamericanos deben garantizar sin demora un registro universal, gratuito y oportuno del nacimiento para que los más pequeños puedan tener derecho a tener derechos. Ahora bien, al mismo tiempo, la garantía del propio derecho a la educación reclama que la infancia pueda disfrutar del mismo más allá de su situación legal, por lo que estos requisitos están obstaculizando su cumplimiento, aun cuando se

establezcan medidas para que puedan asistir condicionadas a la presentación del certificado de nacimiento en un período concreto.

Las diferentes barreras que se hacen patentes en los países a la inscripción del nacimiento pueden ayudar a explicar parte de las variaciones en el registro logradas en estos. Así pues, teniendo en consideración las posibles barreras económicas, administrativas y geográficas que las familias han de afrontar para la inscripción de los más pequeños, puede concluirse que Costa Rica es el país que menos trabas presenta. Después se encontrarían Panamá y Honduras cuyos gobiernos muestran esfuerzos considerables en el camino hacia la universalización del registro del nacimiento, pero todavía presentan elementos excluyentes. Y finalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua confluyen más elementos en el sistema de registro del nacimiento que pudieran generar mayores dificultades de acceso a la inscripción del mismo. No obstante, principalmente en el caso de El Salvador, y en menor medida Guatemala, estos elementos no se muestran tan determinantes a tenor de la elevada proporción de niños registrados. Al mismo tiempo, otros aspectos socio-culturales, como por ejemplo, la falta de información y sensibilización de la población sobre la importancia del registro del nacimiento, también pueden ejercer una influencia muy considerable en los países centroamericanos a este respecto (UNICEF-TACRO, 2011).

La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) es otra de las grandes lacras que aqueja a la subregión y que claramente se opone al cumplimiento del derecho a la educación. Casa Alianza estima que entre 35.000 y 50.000 menores de edad en Centroamérica y México son obligados a prostituirse. Intervida World Alliance (2006) maneja cifras referentes a todo tipo de explotación sexual comercial, que estiman que 160.000 niños son explotados en Costa Rica y República Dominicana y entre 200.000 y 300.000 en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Los distintos instrumentos generados en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) respecto a la explotación sexual comercial y el tráfico de personas tienen como objetivo velar porque la infancia crezca libre de explotación o abusos sexuales, así como perseguir a quienes cometen delitos relacionados con la

ESCNNA en el ámbito nacional e internacional. Por ello, es importante destacar que todos los países centroamericanos se han comprometido con el propósito mundial de acabar con la ESCNNA firmando y ratificando los principales convenios, protocolos y convenciones que existen al respecto.

Si bien es cierto, hay que señalar la excepción que representa Guatemala con respecto a la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores que no ha firmado ni ratificado. Cuestión que no deja de ser sorprendente ya que la pretensión de este instrumento internacional es “prevenir y penalizar la sustracción y el traslado ilícito de las personas menores de edad de un país a otro” (OIT/IPEC, 2008a:13). Ahora bien, de ello tampoco puede deducirse que el Estado sea contrario a lo promulgado por dicha convención. También, si bien es cierto que han sido suscritos, no deja de ser significativa la demora de Honduras en la ratificación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, así como la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, que no se produce hasta el año 2008.

La adopción de estos instrumentos implica, además, la creación de planes y normativas nacionales y/o adecuación de los ya existentes para prevenir y proteger a la infancia ante la explotación sexual comercial. En este sentido, todos los países vienen desarrollando planes nacionales de acción contra la ESCNNA, así como leyes o reformas de las ya existentes, para adherirse al esfuerzo por combatir esta lacra social.

Por tanto, puede concluirse que todos los países están comprometidos y realizan esfuerzos parejos en materia de política y legislación nacional para tratar de erradicar la ESCNNA y proporcionar apoyo a quienes han sido víctimas de la explotación sexual comercial, lo que redundaría en la idea de que la lucha contra la ESCNNA es un tema compartido por todos los países centroamericanos como subregión.

El derecho a la educación también se ve seriamente comprometido por otra gran problemática que afecta a Centroamérica y, en general, a la región latinoamericana, el trabajo infantil.

Un primer aspecto a tener en consideración y que en el caso de algún país es claramente significativo, es el desfase existente entre la edad teórica de finalización de la escolaridad obligatoria y la edad mínima a partir de la cual se permite trabajar. El

panorama más controvertido a este respecto se presenta en Nicaragua dónde existe un desfase de dos años desde que teóricamente se finaliza la enseñanza obligatoria hasta que se permite legalmente la incorporación al mercado laboral, lo que favorece un posible escenario en el que, o bien aquellos que decidan no continuar estudiando estén sin hacerlo y sin trabajar o se incorporen al sector informal de trabajo a edades por debajo de las permitidas, poniendo en riesgo su seguridad y desarrollo y engrosando las cifras de trabajo infantil por abolir.

Actualmente, son cerca de dos millones los niños y niñas centroamericanos que se han incorporado a la producción económica, lo que representa un 10% del total de niños y niñas trabajadores de América Latina y El Caribe. Es en Guatemala donde se concentran la mayor parte de la infancia trabajadora centroamericana, alcanzando a una quinta parte de los menores guatemaltecos. En el extremo contrario se sitúa Costa Rica y Panamá con una tasa de incidencia del 4,6% y 6,7%, respectivamente. Pero en todos los países centroamericanos la actividad económica de los menores aumenta con la edad, lo que en principio es una situación que se estima adecuada y coherente con lo que debe ser la realidad laboral de los menores de edad que se han incorporado al mundo laboral. A su vez, del total de los niños trabajadores, en todos los países, con la excepción de Guatemala, los niños de 5 a 14 años representan una proporción menor, tendencia que se revela positiva. No obstante, todavía continua siendo muy alta esta incidencia en todos los países cuando ninguno de los niños bajo la edad mínima legal de trabajo debiera estar desempeñando ninguna actividad económica, lo que demuestra que para lograr la protección de los más pequeños todavía queda un largo camino por recorrer.

De todos los niños trabajadores, es en Honduras y Guatemala donde se localiza la mayor proporción de niños sometidos a trabajo por abolir, con un 13% de incidencia. El Salvador, por debajo del promedio latinoamericano de un 10% de incidencia, presenta una situación más favorable que la de los anteriores países, pero todavía una tasa bastante elevada (9,1%). Nicaragua y Panamá muestran un panorama más alentador con porcentajes intermedios que oscilan entre el 6% y el 5%. Finalmente, la menor tasa de incidencia se localiza en Costa Rica con un 4% de niños sometidos a trabajo infantil por abolir. Sin embargo, cualquier proporción es demasiada cuando ningún niño debiera

estar sometido a un trabajo que vulnera sus derechos atentando contra su dignidad y bienestar.

Para comprobar el progreso y el grado de cumplimiento de los países con respecto a los acuerdos internacionales adoptados, es de interés en este estudio la meta general relativa al trabajo infantil que se plantea en el proyecto “Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil” impulsado por OIT/IPEC y que aboga por la “disminución del número y la tasa de incidencia de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años en trabajo infantil” estableciendo en cada país una meta específica de cumplimiento. En Costa Rica, se pretende reducir a un 2,83% la tasa de niños trabajadores para el año 2015, lo que implica una reducción anual de -0,44%. Por tanto, puede considerarse asequible la meta establecida a este respecto. Le sigue Panamá, donde se requiere un esfuerzo mayor con una reducción anual promedio de -0,7%. En el extremo contrario se sitúa Guatemala donde alcanzar para el año 2015 una tasa de incidencia del 7,5% supone una reducción promedio bastante más drástica del -1,5% anual, casi tres veces más elevada que en Costa Rica, lo que hace prever que este objetivo de la Hoja de Ruta no se alcanzará en el plazo previsto. Finalmente en El Salvador, Honduras y Nicaragua se tendría que alcanzar una reducción anual promedio de aproximadamente el doble que en Costa Rica, lo que también se estima ciertamente complejo de lograr y requiere de un gran esfuerzo.

Por tanto, todavía queda mucho por hacer en Centroamérica para lograr que sea una zona libre de trabajo infantil y sus peores formas cumpliendo con los compromisos adquiridos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los Convenios número 138 y 182 de la OIT.

Así pues, en relación con el análisis de los derechos de la infancia centroamericana, se ha podido comprobar en este estudio que, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos, la realidad de los menores y el contexto económico, social y educativo de la región, corroído por la desigual histórica y sistémica que atraviesa todos los ámbitos de la vida, continúa demostrando que éstos son insuficientes y que la protección de los niños y niñas todavía dista mucho de acercarse al horizonte que plantea la Convención

de los Derechos del Niño de 1989, la cual ha sido ratificada por todos los países de la subregión objeto de este estudio.

No obstante, pueden constatarse distintos ritmos o velocidades hacia la conquista de los derechos de los menores de modo que, Costa Rica es el país que se encuentra en una posición más óptima hacia la consecución de los mismos. Le sigue Panamá que presenta esfuerzos más irregulares pero ciertamente más satisfactorios que los restantes países. Después estaría El Salvador, que se aleja más de la consecución de los derechos de la infancia pero se encuentra en una posición más favorable que la que presenta Honduras, Nicaragua y Guatemala. En estos últimos países, para la gran mayoría de indicadores estudiados, la situación de la infancia es muy preocupante siendo los que más se alejan, no sólo de Centroamérica sino también, en algunos casos, de toda Latinoamérica, de los compromisos adquiridos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Así, es en un contexto de desigualdad, pobreza y bajo nivel de desarrollo económico, social y educativo donde la infancia encuentra las mayores dificultades para hacer efectivos sus derechos y, en especial, el derecho a la educación. Los efectos de la pobreza suelen cristalizar en hogares con más hijos, aumentando las posibilidades de que éstos trabajen para contribuir a la economía familiar, tengan problemas de desnutrición o malnutrición durante los primeros años de vida, encuentren mayores dificultades educativas si es que logran acceder al sistema educativo, lo que genera mayores tasas de repetición y abandono. Y, una vez en el mercado laboral, se enfrentan a trabajos precarios sin opciones de promoción alimentando el lacerante círculo de la pobreza. Por tanto, ésta va calando estructuralmente múltiples ámbitos de la vida de las personas y acaba por reflejarse en la insatisfacción de las necesidades básicas y la violación de los derechos fundamentales de los más vulnerables, la infancia.

De este modo, como ha sido demostrado y queda reflejado en el Gráfico 21, elementos gravitantes propios del sistema educativo, la desnutrición infantil, la desprotección del derecho a la vida, la baja cobertura y gasto sanitario público, las condiciones insalubres del hogar, el subregistro del nacimiento, la explotación sexual comercial infantil y el trabajo infantil constituyen factores fundamentales en la privación del derecho a la educación de la infancia. Todo ello, a su vez, se alimenta, por un lado, de esa realidad de pobreza y exclusión social que oprime a la sociedad

centroamericana, la cual está íntimamente vinculada con la tremenda desigualdad en la distribución del ingreso que condena a los sectores sociales históricamente más desfavorecidos a una existencia degradada y sin apenas oportunidades de crecimiento económico, social y humano aceptable, creando un tejido infranqueable que se nutre de las influencias de un modelo de desarrollo económico fuertemente centrado en recursos naturales, un mercado laboral generador de desigualdades y amplificador de las ya existentes y unos gobiernos incapaces de revertirlas y asumir un papel protagónico como garantes y redistribuidores del bienestar social. Por otro lado, también redunda en el hecho de que gran parte de estas familias no tuvieron la oportunidad de recibir una educación o apenas estuvieron unos pocos años en el sistema educativo, lo que no les ha permitido consolidar unas herramientas de vida suficientemente potentes para prosperar.

Realidades, todas ellas, que encuentran su correlato en las históricas desigualdades sociales que aquejan a la subregión centroamericana al abrigo de un contexto histórico de vulneración sistemática de los Derechos Humanos y de pujanza de la violencia. Desigualdades, todas ellas, que comprometen seriamente las posibilidades educativas de los más pequeños permeando inexorablemente los sistemas educativos y configurando trayectorias educativas disímiles y excluyentes sin que estos último sean capaces de paliarlas o revertirlas, pues más bien tienden a ampliarlas con una oferta educativa fuertemente segmentada que acaba condenando a los sectores más vulnerables a la recepción de una educación empobrecida.

Así pues, los factores materiales-contextuales del estudio comparativo previo que tratan de analizar y representar este panorama socioeconómico más amplio en el que se inserta la vivencia del derecho a la educación en relación con el resto de derechos de la infancia y que, por tanto, los condiciona, muestran sintéticamente que Costa Rica seguido de Panamá son los países con mejores condiciones de desarrollo social, económico y, en definitiva, humano y de bienestar de todos los países estudiados. Poseen los niveles más elevados de ingreso per cápita, el mayor gasto social por habitante, los menores niveles pobreza y de analfabetismo, general y en concreto de mujeres. Y, por tanto, son calificados como países con brechas bajas en sus sistemas de bienestar. Si bien es cierto que, con la excepción de los ingresos nacionales que son

ligeramente superiores en Panamá, el resto de indicadores demuestra que Costa Rica está en una posición más próspera que Panamá.

En El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala el escenario que se presenta es mucho más desalentador. Son los países que menores ingresos per cápita poseen, menor gasto público social por habitante y mayores niveles de pobreza y analfabetismo general y femenino. Por lo que presentan brechas severas en sus sistemas de bienestar. Si bien es cierto, dentro de este grupo, el panorama salvadoreño es más favorable que el del resto de países para la mayoría de aspectos estudiados (mayor ingreso per cápita, menor desigualdad en la distribución del mismo, mayor gasto social por habitante, menores niveles de pobreza y analfabetismo general) y, por tanto, presenta brechas menos severas en su sistema de bienestar que Honduras, Nicaragua y Guatemala.

En definitiva, es fundamental propiciar un contexto de bienestar y desarrollo humano aceptable en el que se garanticen otros derechos básicos como el derecho a la nutrición, a la salud, a un nivel de vida digno, a no ser sometido a trabajo infantil, abuso ni explotación para lograr el escenario propicio en el que el derecho a la educación pueda consolidarse, despliegue todo su potencial y se convierta en un auténtico factor de protección para la infancia y los pueblos centroamericanos.

A modo de recomendaciones

Con la finalidad última de orientar y establecer posibles vías de actuación futura en materia de derechos de la infancia, se presentan las siguientes recomendaciones fruto del amplio proceso de aprendizaje que me ha supuesto la elaboración de esta Tesis Doctoral, del trabajo realizado con expertos centroamericanos en Derechos Humanos, Derechos de la Infancia y Educación en Centroamérica a lo largo de mi estancia de investigación en Costa Rica y de las aportaciones de algunos organismos supranacionales que trabajan en la región como, por ejemplo, CEPAL.

- Sería de gran utilidad para el estudio de la niñez y la adolescencia la creación de un observatorio de la infancia centroamericano de coordinación regional en el que, entre otros proyectos, se genere una base de datos unificada y confiable sobre la niñez y la adolescencia centroamericana en materia de derechos humanos para conocer de forma oportuna y conveniente los distintos fenómenos a estudiar con la finalidad de poder elaborar programas, planes y estrategias focalizadas y pertinentes y poder evaluar el progreso en un área determinada.
- En todo caso, sería deseable en todos los países un aumento considerable del gasto público social, el cual se encuentra muy distante del gasto por habitante de países con sistemas de bienestar más consolidados, manteniendo esa tendencia de aumento de los últimos años y el carácter contracíclico del mismo.
- En aras de la universalidad y la obligatoriedad de la escolaridad básica se ha de hacer exigible la gratuidad de la misma que, como se ha demostrado, no es tal. De forma específica, se ha de aumentar los presupuestos destinados a becas escolares, que han de ampliar su cobertura y dotación económica, y también los destinados a los centros educativos para que éstos puedan disponer de suficientes recursos para el desarrollo de su actividad académica y el mantenimiento básico de los centros, haciendo las aulas habitables y agradables al interés educativo de la niñez y la adolescencia centroamericana.
- Todos los países centroamericanos deben combinar, sin excepción, políticas de expansión de la cobertura educativa (de forma más intensa en la educación secundaria), con políticas específicas destinadas a la incorporación de los grupos sociales más postergados, las cuáles exigen complejas medidas de acción coordinadas de carácter multisectorial en distintas áreas socioeconómicas.
- En coherencia con este aumento de la cobertura educativa debe eliminarse el uso intensivo de los centros de educación con jornadas de asistencia escolar alternativa que tienden a reducir el horario de asistencia, con el considerable perjuicio que representa para el menor y, de forma indirecta, para sus familias. Además, el aumento de la jornada escolar en el sector público de educación (que suele durar 4 o 5 horas) sería muy positivo en la formación de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, en este orden de cosas, exigir a los Estados que cumplan con el período lectivo de al menos doscientos días de clase efectiva establecidos en el Convenio sobre Unificación Básica de la Educación. Medidas todas ellas que estarían contribuyendo a disminuir la gran heterogeneidad existente en la oferta educativa entre centros públicos y privados, mejorando la calidad de la escolaridad pública.

- Con respecto a la mejora de la calidad de la educación, dos aspectos claves serían seguir insistiendo en la profesionalización del personal docente en todos los niveles educativos y apostar por una diversificación curricular real que atienda la enorme diversidad cultural que encierra Centroamérica, tratando así de crear un currículo educativo relevante y pertinente a los intereses de los estudiantes que les permita realizar aprendizajes verdaderamente significativos y les motive a seguir aprendiendo.
- En relación con el cumplimiento real y efectivo del derecho a la educación desde estas demandas planteadas de obligatoriedad, gratuidad, cobertura y mejora de la calidad, es primordial que los gobiernos centroamericanos aumenten decididamente la inversión en educación demostrando un serio compromiso con la misma y convirtiéndola en una política prioritaria de Estado.
- Los gobiernos de la subregión centroamericana, sin descuidar la educación primaria, deben otorgar un lugar prioritario en el marco de las políticas y estrategias nacionales de educación a la educación infantil, la educación secundaria y la educación de adultos:
 - Es clave que la cobertura pública de educación infantil se consolide en Centroamérica y, para ello, se requieren de mayores inversiones que doten de vida una política de atención y educación integral y coordinada de la primaria infancia, la cual, debe ocupar un lugar prioritario en el marco de las políticas y estrategias nacionales.
 - Es prioritario que los gobiernos actúen de forma contundente en el período de 0 a 4 el cual carece de apoyo decidido y está dejado en gran medida al voluntarismo social. Adoptar medidas serias y comprometidas a este respecto supondría un paso importante hacia el necesario cambio de orientación que

reclama la educación infantil desde una perspectiva de Derechos Humanos, la cual pasa por concebirla como una etapa integral con identidad propia más allá del carácter propedéutico que casi con exclusividad se le asigna desde la institucionalidad pública.

- Todavía falta mucho para lograr que la educación secundaria sea un derecho con plenas garantías de cumplimiento, aun cuando la conclusión del nivel secundario es fundamental para asegurar un nivel de bienestar óptimo y poder romper con el círculo de la pobreza. Situación que reclama con urgencia un compromiso firme por parte de los gobiernos centroamericanos con la educación secundaria que se traduzca en mayores inversiones y acciones concretas otorgando a la educación secundaria la importancia que se merece en el proceso de formación y desarrollo humano de la niñez y la adolescencia. A este respecto, es clave aumentar la cobertura educativa pública en todos los países, pero de forma imperiosa en Guatemala que posee un 75% de matrícula privada en este nivel y, también, en países como Honduras y Nicaragua donde esta situación atañe a, aproximadamente, una cuarta parte de la población estudiantil de educación secundaria.
- De forma paralela al trabajo en el sector de educación formal, se requiere elaborar y priorizar una agenda pública de educación dirigida a la población adulta para tratar de reducir el número de personas analfabetas que alcanza cifras muy elevadas en países como Guatemala y Nicaragua. En primer lugar, por una cuestión dignidad y derechos humanos de la persona y, en segundo lugar, por los beneficios que supone para la infancia la alfabetización adulta y, de forma especial, como ha sido ampliamente documentado, la de las mujeres.
- Ante la magnitud del fenómeno del embarazo adolescente en Centroamérica y su relación con los sistemas educacionales es fundamental emprender políticas gubernamentales de discriminación positiva que favorezcan la inclusión y permanencia en el sistema educativo de adolescentes embarazadas o madres; establezcan mecanismos para visibilizar, denunciar y erradicar posibles prácticas discriminatorias desde la institucionalidad de los centros educativos hacia este colectivo; y, con rango universalista, que favorezcan la apropiación, por parte de los

y las adolescentes y jóvenes, de sus derechos sexuales y reproductivos para que puedan ejercerlos de forma libre, sana y responsable.

- En materia sanitaria es prioritario aumentar la inversión pública reduciendo al máximo los gastos directos que las personas han de asumir por recurrir a los servicios de salud y apostar por sistemas de cobertura sanitaria universales, sobre todo si tenemos en consideración, como apuntaba Programa Estado de la Nación (2011), que en países como Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador la cobertura social (salud y pensiones) apenas alcanza a una quinta parte de la población.
- Los gobiernos centroamericanos deben garantizar sin más dilación un registro universal, gratuito y oportuno del nacimiento para que los más pequeños puedan tener derecho a tener derechos. Para ello, es muy importante, entre otras cuestiones, adoptar medidas específicas para llegar a la población que vive en zonas de difícil acceso; eliminar aquellos requisitos que puedan suponer costos económicos a los padres o tutores legales así como sanciones o multas; hacer campañas de sensibilización social sobre la importancia del registro del nacimiento; y eliminar la inscripción judicial de los menores primando el interés superior de la infancia.
- En materia de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) las medidas adoptadas por el Estado no pueden quedarse en el desarrollo teórico político-legislativo, sino que se precisan dotaciones presupuestarias suficientes que permitan la ejecución real de los planes, programas y proyectos emprendidos para acabar con esta lacra social.
- Respecto al trabajo durante la infancia, los Estados centroamericanos han de controlar y adecuar sus normativas nacionales entre sí en lo que concierne a las edades legales mínimas de admisión al empleo y con respecto a la normativa internacional en los supuestos en los que se permite el trabajo por debajo de las edades mínimas legales.
- Debe producirse una mayor armonización entre las edades legales mínimas de trabajo y la finalización teórica de la educación obligatoria. De forma imperiosa en Nicaragua, donde la orientación adecuada pasa por la ampliación del período de escolaridad obligatoria, al menos hasta la educación secundaria básica.

- El trabajo infantil debido a su naturaleza multicausal exige intervenciones complejas y multisectoriales relacionadas principalmente con:
 - La lucha contra la pobreza.
 - Los cambios en el mercado laboral y en el marco normativo que incidan en una concepción integral de los derechos de los niños y claramente operativicen y movilicen las instituciones y actores encargados de velar por la protección del menor.
 - La garantía efectiva del derecho a una atención sanitaria integral y específica dirigida a los niños trabajadores partiendo, primeramente, de un enfoque profiláctico y activando los protocolos de actuación pertinentes cuando sea necesario.
 - Compromiso presupuestario firme y suficiente en todos los países para cumplir con los mismos requerimientos legales y los planes y políticas nacionales al respecto.
 - Además, requiere la implicación no sólo de los gobiernos como principales responsables, sino también de toda la sociedad civil (empleadores, familiares y comunidad, en el sentido amplio del término), la cual ha de sentirse corresponsable, desde una perspectiva ética, en el compromiso de conseguir que la niñez y la adolescencia centroamericana pueda disfrutar de una infancia próspera y en plenitud, separada de toda forma de trabajo infantil indecente.
- En materia de derechos de la infancia es prioritario continuar con los procesos de adecuación a nivel legislativo e institucional, en todos los países, a los instrumentos internacionales que han suscrito. En este sentido, no puede dejar de señalarse el hecho de que Panamá no disponga todavía de un Código específico de la Niñez y la Adolescencia¹¹⁷.

¹¹⁷ El 7 de noviembre de 2007, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Social, presentó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley N° 371 por el cual se adopta la Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia. No obstante, todavía se encuentra en debate. Comité de los Derechos del Niño (2011): Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Tercer y cuarto informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 2008. Panamá. En http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.PAN.3-4_sp.pdf.

- Es fundamental gestionar una acción institucional pública y generar una política pública en materia de derechos de la infancia unificada, coordinada y de carácter integral que evite la desarticulación y el fraccionamiento de la atención que niños, niñas y adolescentes requieren en el ejercicio de sus derechos.
- Los gobiernos centroamericanos han de esforzarse por adoptar medidas en torno a la infancia que enfatizen los procesos preventivos y proactivos de intervención, minimizando las acciones reactivas y de carácter tutelar, todavía muy presentes en la subregión.
- Al mismo tiempo, el Estado, en la asunción de un papel protagónico como garante y redistribuidor social ha de contribuir a paliar y a romper con el círculo de la desigualdad y la pobreza, favoreciendo el bienestar de las familias y por ende la asistencia y permanencia de los niños y niñas en la escuela, mediante la adopción de éstas, entre otras medidas:
 - Se han de establecer sistemas de cobertura social de carácter universal que no sólo protejan al asegurado y al asalariado porque, entre otras cosas, gran parte de la población latinoamericana trabaja en el sector informal.
 - Aplicar programas de transferencias condicionadas de crédito para que los niños más vulnerables asistan a la escuela y permanezcan en ella, así como incentivar otras ayudas sociales y económicas dirigidas a las familias creando sistemas de asignación verdaderamente efectivos que aseguren que las reciben los hogares más necesitados.
 - Aumentar la presión fiscal en aquellos países que tienen un débil sistema recaudatorio en los impuestos que mayor impacto redistributivo tienen.
 - Hacer cambios en el sistema laboral facilitando, entre otras cosas, el acceso a las ayudas y beneficios laborales de éstos a las pequeñas y medianas empresas que constituyen la mayoría de las empresas de la región.

- En definitiva, desde un enfoque de derechos y desarrollo humanos, la vivencia plena del derecho a la educación reclama la creación de una política integral de la infancia que implique la garantía de otros derechos fundamentales (como el derecho a la nutrición, a la salud, a un nivel de vida digno, a no ser sometido a trabajo infantil, abuso ni explotación) y se vincule con políticas de desarrollo, principalmente relacionadas con la eliminación de las desigualdades socioeconómicas y la ruptura del círculo de la pobreza, favoreciendo así un entorno de bienestar y desarrollo humano satisfactorio en el que la niñez y la adolescencia centroamericana pueda vivir con dignidad y plenitud aquello que es capaz de ser y hacer.

Bibliografía

- Acosta, A. (2011, 9 de septiembre). 'No se cumplieron los 200 días de clases': Ventura. *El Heraldo*. Recuperado el 13 de septiembre de 2013, de <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/11/10/Noticias/No-se-cumplieron-los-200-dias-de-clases-Ventura>
- Amnistía Internacional (1980): Informe de Amnistía Internacional 1980. Londres: Publicaciones Amnistía Internacional.
- . (1983): *Centroamérica y México: 1981 – 1983. Informe de Amnistía Internacional, sección española*. Madrid: Fundamentos.
- . (1985): *Amnesty International Report 1985*. London: Amnesty International Publications.
- . (1990): *Informe de Amnistía Internacional 1990*. Madrid: EDAI.
- . (1995): *Informe de Amnistía Internacional 1995*. Madrid: EDAI.
- . (2000): *Informe de Amnistía Internacional 2000. El olvido está lleno de memoria*. Madrid: EDAI.
- Ancheta Arrabal, A. (2011): *La escuela infantil hoy. Perspectivas internacionales de la educación y atención a la primera infancia*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Angulo, J.E. (2012): *El 8% constitucional a la educación: Escenarios alternativos para priorizar el presupuesto incremental*. Programa cuarto informe del Estado de la Educación. Informe Final. San José, C.R.: PEN.
- Apple, M. (2005): Entre el Neoliberalismo y el Neoconservadurismo: Educación y conservadurismo en un contexto global. En N. C. Burbules y C. A. Torres (Coords.), *Globalización y Educación*. Manual Crítico, (pp. 59-78). Madrid: Popular.
- Ball, S.J. (2002): Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M, Narodowski; M. Nores; M. Andrada (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (pp.103-128). Buenos Aires: Granica.
- Banco Mundial (2011a): *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo*. Washington DC: Banco Mundial.
- . (2011b): *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Washington: Banco Mundial.

- Barahona (coord.) (1990). *Centroamérica: Derechos Humanos y su protección internacional. El caso de Honduras*. San José, C.R.: Editorial Porvenir-Ed. Universidad para la Paz.
- Beluche, O. (1994): *Diez años de luchas sociales y políticas en Panamá (1980 - 1990)*. Panamá.
- Benítez, R. y Córdova, R. (1989): Estado militar y crisis política en Centroamérica. En M. Rivera, G. Duarte y M.D. Marroquín (eds.): *Estado, Democratización y Desarrollo en Centroamérica y Panamá*. Guatemala: Asociación Centroamericana de Sociología C.A., pp. 1-27.
- Bereday, G. F. (1964): *El método comparativo en pedagogía*. Barcelona: Herder
- Bolívar, A. (2008): La autonomía de centros educativos en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. En A. García Albaladejo (Coord.). *La autonomía de los centros escolares*, (pp. 29-63). Madrid: MEPSYD.
- Bourdieu, P. (1998): La esencia del neoliberalismo. *Le Monde Diplomatique*. Marzo, p.3.
- Brown, P. y Lauder, H. (2007): Educación, globalización y desarrollo económico. En X. Bonal; A. Tarabini- Castellani y A. Verger (comps.), *Globalización y Educación. Textos fundamentales*, (pp. 257-298). Madrid: Miño y Dávila.
- Brunner, J. (2001): *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*. Documento de Apoyo presentado en la Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC), Chile
- Busso, M., Cicowicz M. y Gasparini L. (2005): *Ethnicity and the Millennium Development Goals*. Bogotá: CEPAL, BID, PNUD y Banco Mundial.
- Cáceres, J. (1989): Terrorismo de Estado, seguridad nacional y democratización en Centroamérica. En M. Rivera, G. Duarte y M.D. Marroquín (eds.): *Estado, Democratización y Desarrollo en Centroamérica y Panamá*. Guatemala: Asociación Centroamericana de Sociología C.A., pp. 28-44.
- Caïs, J. (2002): *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cajina, R.J., (2008): Nicaragua. Transición política, democracia y reconversión del sector Defensa. En I. Sepúlveda y S. Alda (eds.): *La administración de la defensa en América Latina, vol. II. Análisis nacionales*. Pp. 293-303. Madrid: Instituto Universitario Genral Gutiérrez Medallo-UNED.

- Casa Alianza (2011): *Casa Alianza Honduras. Informe Trimestral Enero-marzo observatorio de la violencia en contra de los niños y niñas de Honduras*. Tegucigalpa: Casa Alianza.
- Castro Suárez Roque (2008) *Construcción de ciudadanía y democracia en Centroamérica*. Ponencia presentada al XI Congreso Centroamericano de Sociología y IV Congreso Salvadoreño de Sociología: Transformaciones sociales, conflictos y multiculturalidad en Centroamérica.. Del 11 – 14 de noviembre 2008. San Salvador, El Salvador.
- Carmona Luque, M^a. R. (2011): *La Convención sobre los derechos del niño. Instrumento de progresividad en el derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Dykinson.
- CEDOH (2012): Honduras: Crisis política y solución democrática. *Boletín especial*, 97, 3-32. Tegucigalpa: CEDOH.
- CEH (2000): *Guatemala, memoria del silencio. TZ' INIL NA'TAB'AL: conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Guatemala: CEH.
- Cejudo Córdoba, R (2006): Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de Amartya Sen a la educación. *Revista española de pedagogía*, 234, 365-380.
- CEPAL (1997): *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- . (2010a): *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: CEPAL.
- . (2010b): *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . (2010c): *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- . (2011): *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . (2013): *CEPALSTAT. Estadísticas de América Latina y El Caribe*. En http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.as (Consultado el 15 de octubre de 2013).
- CEPAL/ UNFPA (2009): Sistema regional de indicadores en América Latina y El Caribe. . En <http://www.eclac.cl/celade/indicadores/default.htm>. (Consultado el 3 de abril de 2012)
- CEPAL/ UNICEF-TACRO (2010): *Pobreza infantil en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/ UNICEF-TACRO.

CEPAL/UNICEF (2011): *Mortalidad en la niñez. Una base de datos de América Latina desde 1960*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.

CIDH (1998): *Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988*. San José, C.R.: CIDH

CLADE (2013): *Realizando el futuro que queremos en América Latina y El Caribe: hacia una agenda de desarrollo post-2015. Compilación de los resultados, de las discusiones y recomendaciones de Guadalajara*. Guadalajara, México: CLADE.

CODEHUCA (1986): *Derechos humanos en Centroamérica. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Centroamérica. Informe anual 1985*. San José, C.R.: CODEHUCA.

—. (1990): *Situación de los derechos humanos en Centroamérica. Informe anual mayo, 89 – mayo, 90*. San José, C.R.: CODEHUCA.

—. (1993): *Los niños de la década perdida: investigación sobre la violación de los derechos humanos en Centroamérica (1980-1992)*. San José, C.R.: CODEHUCA.

—. (1995): CODEHUCA ante la preocupante situación de los derechos humanos en Centroamérica. *Brecha/Codehuca*, 3, 15-25.

COFADEG/ACAFUDE (1983): *Por el derecho a la vida. Solidaridad con Guatemala*. San José: COFADEG/ACAFUDE.

Comisión de la Verdad de Panamá (2002): *Panamá. Informe de la Comisión de la Verdad: "...la verdad os hará libres"*. Panamá: Comisión de la Verdad de Panamá.

Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (1989): *Pobreza, conflicto y esperanza: Un momento crítico para Centroamérica*. Durham: Duke university.

Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Nicaragua (1978): *Nicaragua. Insurrección y genocidio*. Managua: La Universidad.

Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2004): *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977 - 2004)*. Santiago de Chile: OACDH- Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Santiago de Chile.

Comité de Familiares de Desaparecidos de Panamá Hector Gallego (2002): *Panamá: Evaluación del Informe de la Comisión de la Verdad*. En <http://alainet.org/active/2108&lang=es> (Consultado el 10 de agosto de 2013).

Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (2001): Anexo IX. Observación general N° 1. Párrafo 1 del artículo 29: propósitos de la educación. Ginebra, 17 de abril de 2001. En http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC1_sp.doc (Consultado el 13 de marzo de 2012)

—. (2003): Observación general N° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. 34° período de sesiones. Ginebra. 19 de septiembre a 3 de octubre de 2003. En [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument). Consultado el 13 de marzo de 2012.

—. (2005): *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2004)*. Santiago de Chile: OACDH-UNICEF.

—. (2006): Observación general N° 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia. 40° período de sesiones. Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005. Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño /CRC/GC/7/Rev.120, 20 de septiembre. En http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1_sp.pdf. (Consultado el 13 de marzo de 2012).

—. (2011): Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Tercer y cuarto informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 2008. Panamá. En http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.PAN.3-4_sp.pdf.

Comité Pro Justicia y Paz de Guatemala (1984): *Los derechos Humanos en Guatemala*. Guatemala: Comité Pro Justicia y Paz

Dávila, P. Naya, L.M. (2010): El estudio de la infancia. Aproximación histórica y comparada. En P. Dávila y L. M. Naya (Coords.), *Infancia, Derechos y Educación en América Latina*, (pp.249-278). Donostia: Espacio universitario erein.

Dávila, P. Naya, L.M. y Zabaleta, I. (2010): Los derechos de la infancia. Evolución y contenidos. En P. Dávila y L. M. Naya (Coords.), *Infancia, Derechos y Educación en América Latina*, (pp.249-278). Donostia: Espacio universitario erein.

De Ketele, J. M (2004): El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos. En UNICEF, UNESCO, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, *Políticas Educativas y Equidad*, (pp. 81-86) Santiago de Chile: Juan Eduardo García Huidobro

Department of State (1989): *Country Reports of Human Rights Practice for 1988*. Washington: Department of State.

Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (2013): Censo de población y vivienda 2007. Población indígena. En <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html> (Consultado el 4 de septiembre de 2013).

- División Estadística de las Naciones Unidas (2011): Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Portada oficial de la ONU para los indicadores de los ODM. En <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>. (Consultado el 20 de abril de 2012)
- Doyal, L. y Gough, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria.
- Durkheim, E (1982): *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Duru- Bellat, M. (2004): Debates y prácticas en materia de elección de centros escolares en los Países Europeos y los Estados Unidos. *Revista de Educación*, 333, 41-58.EPAL.
- ECA (1980): La superación de un 15 de octubre fracasado. *Estudios Centroamericanos*, 384-385, 929-950.
- Ellacuría I. (1991): *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989). Escritos políticos*. Vol. II., UCA editores., San Salvador, El Salvador.
- Escámez, J. (2004): La educación para la promoción de los derechos humanos de tercera generación. Proyecto de educación en valores de la Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI). En <http://www.ateiamerica.com> (Consultado el 1 de Marzo de 2012).
- Fernández Saborío, G (1989): *El desafío de la paz en Centroamérica*, San José: Editorial Costa Rica.
- Fernández Soria, J.M. (2007): Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario. *Revista de Educación*, 344, 41-60.
- Ferrer Julià, F. (1990): *Educación Comparada. Fundamentos teóricos, metodología y modelos*. Barcelona: PPU.
- . (2002): *La Educación Comparada actual*. Barcelona: Ariel.
- Furlong, W. L. (1994): La democracia costarricense: desarrollo continuo a pesar de las ambigüedades e impedimentos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 20, (2), 121-146.
- García Bravo W. y Martín Sanchez M. A. (2011): Revisión Histórica del Fenómeno Educativo Indígena en el Nororiente del Cauca (Colombia). *Revista Española de Educación Comparada*, 18, 279-302.
- García Garrido, J.L. (1982): *Educación Comparada. Fundamentos y problemas*. Madrid: Dykinson.
- García Garrido, García Ruíz y Gavarie Starkie (2012): *La Educación Comparada en tiempos de globalización*. Madrid: UNED.

- García Ruiz, M.J (2012): La epistemología de la Educación Comparada en tiempos de globalización y postmodernismo. En J. González Faraco (coord.), *Identidades Culturales y Educación en la Sociedad Mundial*. Huelva, España: Universidad de Huelva.
- Gasper, D.(2007): Conceptualising human needs and wellbeing. En I. Gough y A. McGregor: *Wellbeing in developing countries*.(pp.63-64). New York: Cambridge University Press.
- Geneva Declaration Secretariat. 2011. *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- General Assembly of Organization of Americas States (2008): Inter-American Program for Universal Civil Registry and the “Right to Identity” AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08). June, 3. En http://www.oas.org/sap/docs/puica/RES_2362_ProgramaInteramericano_s.pdf. (Consultado el 10 de septiembre de 2013).
- Gentili, P. (1999): El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Archipiélago*, 29, 56-65.
- Gough, I. (2008): El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 100, 176-202.
- Gwatkin, D., Rutstein, S., Johnson, K., Suliman, E., Wagstaff, A. y Amouzou (2007): *Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population within Developing Countries: An Overview. Informes mundiales sobre SNP (Salud, Nutrición y Población) y pobreza*. Washington, DC: Banco Mundial.
- González, G. A. (1980): ¿Genocidio y guerra de exterminio en El Salvador? En *ECA*, 1980, num. 384-385: 983- 1000.
- Heyneman, S. (2007): Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000). En X. Bonal; A. Tarabini- Castellani y A. Verger (comps.), *Globalización y Educación*. Textos fundamentales, (pp. 163-203). Madrid: Miño y Dávila.
- Hilker, F (1968): *La Pédagogie Comparée*. París: Institute Pédagogic National.
- Human Rights Watch (1989): *CRITIQUE. Review of the Department of State’s Country Reports of Human Rigths Practice for 1988*. Washington:Human Rights Watch.
- IPE-UNESCO y OEI, (2010): Sistema de información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina. En www.siteal.iipe-oei.org. (Consultado el 10 de diciembre de 2011).

- Instituto de Investigaciones sociales- Universidad de Costa Rica (2013): Portal de Sociología Latinoamericana. En <http://www.sociologialatinoamericana.ucr.ac.cr/index> (Consultado el 3 de septiembre de 2013).
- Instituto Interamericano del Niño (2003): *La Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina*. Montevideo: IIN.
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2013): Población en Guatemala. En <http://www.ine.gob.gt/np/eduine/poblacion.htm> (Consultado el 4 de septiembre de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica (2013): Población y demografía. En <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx> (Consultado el 4 de septiembre de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (2012): *Encuesta de Trabajo Infantil en Panamá. Octubre 2012*. En http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=61&ID_PUBLICACION=518&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5 (Consultado el 13 de octubre de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (2013): Proyecciones de población. En http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10&ID_IDIOMA=1 (Consultado el 4 de septiembre de 2013).
- Intervida World Alliance (2006): *Vidas invisibles. La explotación sexual infantil*. Barcelona: INWA.
- Jiménez García, J. F. (2000): *Derechos de los Niños*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Khan, S. and Vinod, M. (2008): *Youth Reproductive and Sexual Health*. DHS Comparative Reports No.19. Calverton, Maryland, USA: Macro International Inc.
- Kit, I. (coord.)(2011): *Informe Nacional. La situación de inclusión y exclusión educativa. República de Honduras*. Buenos Aires: Asociación Civil Educación para Todos.
- Lázaro, L.M. (2003): Entre la esperanza, el desencanto y la incertidumbre: la educación en América Latina, 1960-2002. En L.M. Lázaro y M.J. Martínez (eds.), *Estudios de Educación Comparada* (pp.161-225).Valencia: Universitat de València.
- . (2010): Derechos del Niño, educación preescolar y equidad en América Latina. En P. Dávila y L. M. Naya (Coords.), *Infancia, Derechos y Educación en América Latina*, (pp.249-278). Donostia: Espacio universitario erein.
- Ley N° 839, de 26 de marzo, de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Diario Oficial de la República de El Salvador, n°68 -tomo 383, de 16 de abril de 2009.

- Ley Fundamental N° 262, de 17 de enero, de Educación. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras, 32754, de 22 de febrero de 2012.
- Ley General N° 582, de 22 de marzo, de Educación. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Nicaragua, 150, de 3 de agosto de 2006.
- Ley Orgánica N° 47, de 24 de septiembre, de Educación. La Gaceta Oficial de la República de Panamá, 10113, de 2 de octubre de 1946.
- Long Saborío, S. (1995): Las calles del dolor. *Brecha/Codehuca*, 5, 14-16.
- López, F. (1980): Derechos Humanos, violencia y lucha Popular en Guatemala. *Revista Derechos Humanos en Centroamérica*, 7, 38-42.
- Lorente Rodríguez, M. (2013): Caracterización de la Educación Superior en América Latina. En L. M. Lázaro (Ed.), *Lecturas de Educación Comparada e Internacional*, (pp. 143-159). Valencia: Universitat de València.
- Marktanner, M. y Winterberg, J.M.(2009): Consenso de Washington vs. Economía Social de Mercado, n°3.Ciudad de Guatemala: Fundación Konrad Adenauer. En: http://www.kas.de/wf/doc/kas_18917-544-4-30.pdf (Consultado el 7 junio de 2012).
- Martí i Puig, S (2012): *Nicaragua (1979-1980). La Revolución enredada*, 2ª Edición, digital. Edita Martí i Puig. En <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/NICARAGUA%2070-90%20smartip.pdf> (Consultado el 7 de julio de 2013).
- Martínez, M. J. (2003): El “desarrollo” como objeto de la comparación: modelos económicos, sociales, políticos y culturales. Consecuencias para la educación. En L. M. Lázaro y M. J. Martínez (eds): *Estudios de Educación Comparada*, (pp. 71-110).Valencia: Universitat de València.
- . (2005): *La educación en América Latina: Entre la calidad y la equidad*. Barcelona: Octaedro.
- . (2010): ¿Encuentran los discursos internacionales y las agendas mundiales de política educativa a la infancia? En P. Dávila y L. M. Naya (Coords.), *Infancia, Derechos y Educación en América Latina*, (pp.163-194). Donostia: Espacio universitario erein
- Matul Romero, J.D. (1998): *Guatemala. El Estado, la nación y el conflicto armado ante los cambios acaecidos en el entorno regional latinoamericano. Orígenes y desenlace*. Tesis de licenciatura no publicada, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2010): Atlas Social de Panamá. Hacinamiento en Panamá. En <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/redpan/sid/docs/Atlas%20social%20de%20Panama/14%20%20Hacinamiento%20en%20Panam%C3%A1.pdf>. (Consultado el 6 de octubre de 2013).
- Ministerio de Educación de Guatemala (2013): *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. En <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>. (Consultado el 7 de septiembre de 2013).
- Montobbio, M (1997): La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, 131-149.
- Movimiento Mundial por la Infancia (2012): *Violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Estado de situación de los países de Centroamérica, México, Cuba, y República Dominicana en relación con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en seguimiento al Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*. San José, C.R.: Visión Mundial Internacional.
- Muñoz Villalobos, V.(2005): *El derecho humano a la educación: retos y desafíos*, San José, C.R.: UNA-CIDE.
- . (2009): *El mar entre la niebla: el camino de la educación hacia los derechos humanos*. San José, C.R.: Luna Híbrida Ediciones.
- Muñoz, V. y Ulate, C. (eds.)(2012): *El derecho humano a la educación para la afectividad y la sexualidad integral. Contribuciones para una reforma educativa necesaria*. Heredia, C.R.: UNA.
- Muró, Dausá, León, De armas e Iglesias (1984): *Nicaragua y la revolución sandinista*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de Derechos Humanos. En <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>. (Consultado el 25 de noviembre de 2011).
- . (1959): Declaración de los Derechos del Niño. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/4/pr/pr20.pdf>. (Consultado el 25 de noviembre de 2011).
- . (1966): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. (Consultado el 28 de Noviembre de 2011).
- . (1966): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>. (Consultado el 28 de Noviembre de 2011).

- (1989): Convención sobre los Derechos del Niño. En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. (Consultado el 28 de Noviembre de 2011).
 - (2005): Portal de la labor del sistema de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>. (Consultado el 21 de abril).
 - (2006): *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Nueva York: Naciones Unidas.
 - (2011a): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011*. Nueva York: Naciones Unidas.
 - (2011b): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso, 2011*. En [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/111131333%20\(S\)%20MDG%20Report%202011_Progres%20Chart%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/111131333%20(S)%20MDG%20Report%202011_Progres%20Chart%20LR.pdf) (Consultado el 4 de Febrero de 2012).
- Noah H. J. y Eckstein M.A. (1970): *La ciencia de la Educación Comparada*. Argentina: Paidós.
- Nussbaum, M. (2007): *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- (2011): *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- ODHAG (1988): *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala: nunca más*. Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.
- OEA (2012): *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (B-57)* En http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores_firmas.htm (Consultado el 10 de octubre de 2013).
- OEA-CIDH (2009): *La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Washington D.C: OEA, CIDH.
- OEI (2008): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Documento para debate. Madrid: OEI.
- (2010a): *Metas educativas 2021: miradas sobre la educación en Iberoamérica*. Madrid: OEI.
 - (2010b): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Documento final. Madrid: OEI.

—. (2010c): Sistemas Educativos Nacionales. En <http://www.oei.es/quipu> (Consultado el 23 de abril de 2012).

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Naciones Unidas (2007): Carta Internacional de Derechos Humanos. En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. (Consultado el 25 de Noviembre de 2011).

OIT (1973): Convenio sobre la edad mínima. En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. (Consultado el 1 de marzo de 2012).

—. (1999): Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil. En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>. (Consultado el 1 de marzo de 2012).

—. (2004): El trabajo infantil por abolir en América Latina y El Caribe. En OIT, *Panorama Laboral 2004. América Latina y El Caribe*, (pp.73-85). Lima: OIT.

OIT/IPEC (2007): *Compendio de legislación para penalizar la explotación sexual comercial de Personas Menores de Edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, C.R.: OIT/IPEC;

—. (2008a): *Documento de información básica sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*. Costa Rica: OIT/IPEC;

—. (2008b): *Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre el trabajo infantil y el empleo juvenil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, C.R.: OIT

—. (2010a): *Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una zona libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José, C.R.: OIT.

—. (2010b): *Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José, C.R.: OIT.

—. (2010c): *Hoja de Ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José: OIT.

—. (2010d): *Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José, C.R.: OIT.

—. (2010e): *Hoja de Ruta para hacer de Honduras un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José, C.R.: OIT.

—. (2010f): *Hoja de Ruta para hacer de Nicaragua un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José, C.R.: OIT.

—. (2010g): *Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*. San José, C.R.: OIT.

- . (2011): *Evolución mundial del trabajo infantil: Evaluación de las tendencias entre 2004 y 2008*. Ginebra: OIT.
 - . (2012): *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica*. San José, C. R.: OIT
 - . (2013a): Explotación sexual comercial infantil. En <http://www.ilo.org/ipec/areas/CSEC/lang--es/index.htm>. (Consultado el 20 de abril de 2013).
 - . (2013b): ¿Qué es el trabajo infantil? En <http://www.ilo.org/ipec/lang--es/index.htm>. (Consultado el 25 de abril de 2013).
 - . (2013c): *Erradicar el trabajo infantil en el trabajo doméstico y proteger los jóvenes trabajadores contra las condiciones de trabajo abusiva*. Ginebra: OIT.
- OIT/UCW (2013): *Entendiendo los resultados del trabajo infantil y el empleo juvenil en El Salvador*. Roma: OIT/UCW.
- Ordóñez Bustamante, P. y Bracamonte Bardález (2006): *El registro de nacimientos: consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OREALC/UNESCO (marzo 2007): *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: OREALC/UNESCO.
- . (2012): *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
 - . (2013): *Agenda Educativa Post 2015 en América Latina y el Caribe. Recomendaciones*. Santiago de Chile: OREALC.
- Organismo judicial/CENADOJ (2009): *Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas de Guatemala*. En <http://www.iccpg.org.gt/?wpdmact=process&did=MjgwaG90bGluaw>. (Consultado el 17 de octubre de 2013).
- Pan American Health Organization (2009): *Mortality database. Pan American Health Organization. Washington DC: PAHO*.
- . (2010): *Health Information and Analysis Project. Regional Core Health Data Initiative*. Washington DC: PAHO.
- PNUD (1990): *Informe sobre desarrollo humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano*. Colombia: Tercer Mundo Editores S.A.

- . (2001): Informe sobre desarrollo humano El salvador. En <http://www.pnud.org.sv/2007/idh/content/blogcategory/0/95/>. (Consultado el 7 de agosto de 2013).
- . (2009): *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, Nueva York: PNUD.
- . (2010a): *Informe de desarrollo humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- . (2010b): *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD.
- . (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Madrid: Mundi-PRENSA.
- . (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.

Poder Ciudadano (2011): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA. Informe regional*. Buenos Aires: Poder Ciudadano y National Endowment for Democracy.

- . (2010): *Promoción de la Universalidad del Derechos a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Informe Comparativo de los Países Estudiados*. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- . (2010a): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA*. Guía de elaboración de informes parciales por país, Panamá. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- . (2010b): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA*. Guía de elaboración de informes parciales por país, Honduras. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- . (2010c): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA*. Guía de elaboración de informes parciales por país, Nicaragua. Buenos Aires: Poder Ciudadano.
- . (2010d): *Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA*. Guía de elaboración de informes parciales por país, Guatemala. Buenos Aires: Poder Ciudadano.

Policía Nacional de Nicaragua (2012): Seguridad Ciudadana en Centroamérica. En http://csis.org/files/attachments/120618_Granera_Presentation_1.pdf (Consultado el 25 de junio de 2013).

Programa Estado de la Nación (2011): *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación.

- . (2013): *Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo Humano sostenible*. San José, C.R.: PEN.
- Puelles Benitez, M. De (2006): El problema de los derechos sociales: Estado de Bienestar, neoliberalismo y Educación. Cap. VIII de *Problemas actuales de política Educativa*, (pp. 103-120). Madrid: Morata.
- Quesada, C. (1993): Los escuadrones de la muerte oscurecen el proceso electoral. *Brecha/Codehuca*, 5, 22-25.
- Raivola, R. (1990): ¿Qué es la comparación? Consideraciones metodológicas y filosóficas. En P.G. Altbach y G. Kelly (Comps.). *Nuevos enfoques en educación comparada* (pp.297-311). Madrid: Mondadori España.
- Raventós, F. (1990): *Metodología Comparativa y Pedagogía Comparada*. Barcelona: Boixareu Universitaria.
- Rawls, J. (1971): *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Redacción (2012, 23 de diciembre).Padres: Los 200 días de clases no se cumplieron. *La Prensa*. Recuperado el 13 de septiembre de 2013, de <http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/LaPrensa/Honduras/Tegucigalpa/story.csp?cid=331013&sid=275&fid=98>.
- Rivero, J. (1999): *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización*. Lima: Tarea asociación de publicaciones educativas.
- Roselló, P. (1978): *Teoría de las corrientes educativas*. Barcelona: Promoción Cultural.
- Rovira Más, J. (2009): Nicaragua 1979-2007. Transición a la democracia y perspectivas de su consolidación. *Encuentro*, 82, 6-24.
- Sacristán, G. (1988): *El curriculum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata.
- Salazar R.V. (2005): *La niñez y sus derechos en el contexto costarricense*. Heredia, C.R.: CIDE-UNA.
- Save the Children 2003: Diagnóstico sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en 21 países de América Latina. Lima: Save the Children.
- . (2012): *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional*. Managua : Save the Children.
- Schriewer, J (1993): El método comparativo y la necesidad de externalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos. En J. Schriewer y F. Pedró (eds.): *Manual de Educación Comparada. Vol.2. Teorías, investigaciones y perspectivas*. Barcelona: PPU.

Segreda Mena L. (1980): Zona bananera, gobierno de Costa Rica, represión y derechos humanos. *Revista Derechos Humanos en Centroamérica*, 7, 14-17.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

SITEAL (2007): *Informe Sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Buenos Aires: IPE - UNESCO – OEI.

—. (2008): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. La escuela y los adolescentes*. Buenos Aires: IPE - UNESCO – OEI.

—. (2009a): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Primera infancia en América Latina: La situación actual y las respuestas desde el Estado*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2009b): *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2009c): *El tránsito del nivel medio al superior y el acceso diferenciado a carreras terciarias y universitarias*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2010a): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2010b): *Dato destacado 18. El analfabetismo en América Latina, una deuda social*. Buenos Aires: IPE - UNESCO – OEI

—. (2010c): *Resumen estadístico 01. Totales Nacionales de Julio 2010*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2011a): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina .La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2011b): *Dato destacado 23. Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina*. Buenos Aires: IPE - UNESCO – OEI

—. (2011c): *Dato destacado 24. Escuelas públicas y privadas: desafíos diversos ante la expansión educativa*. Buenos Aires: IPE - UNESCO - OEI.

—. (2011d): La asistencia a la escuela en la actualidad. Distintas trayectorias educativas. En SITEAL: Atlas de las desigualdades educativas en América Latina. En http://atlas.siteal.org/capitulo_3. (Consultado el 23 de septiembre de 2013).

—. (2013): Base de datos. En http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta. (Consultado el 22 de septiembre de 2013).

Socorro Jurídico Cristiano (1990): *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. San Salvador: Socorro Jurídico Cristiano.

- Tedesco, J.C. (2001): Educación y nuevo capitalismo en América Latina. En L. M. Lázaro (ed.), *Problemas y desafíos para la educación en el Siglo XXI en Europa y América Latina*, (Pp. 47-58). Valencia: Universitat de València
- . (2004): Igualdad de oportunidades y Política Educativa. En UNICEF, UNESCO, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, *Políticas Educativas y Equidad*, (pp. 59-68) Santiago de Chile: Juan Eduardo García Huidobro.
- . (2012): *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.L.
- Tomasevski, K. (2002): Contenido y vigencia del derecho a la educación. *Revista IIDH*, 36, 15-38.
- . (2004): Indicadores del Derecho a la Educación. *Revista IIDH*, 40, 341-387.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008): *Promoción de la cultura democrática en Costa Rica*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Torres Santomé, J. (2001): *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata.
- Ulloa Royo, F (1980, julio): *Genocidio y migraciones recientes en Centroamérica*. Ponencia presentada al Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero Centroamérica, Caribe y México, México.
- UNESCO (1997): Informe final. Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos. París- Hamburgo: UNESCO. En <http://www.unesco.org/education/uiie/confintea/pdf/finrepspa.pdf>. (Consultado el 24 de Febrero de 2012).
- . (2000): *Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Francia: UNESCO.
- . (2006): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007. Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia*. París: UNESCO.
- . (2008): Education for all-Global monitoring report. Dynamic Data mapping. En <http://www.unesco.org/en/efareport/ddm/>. (Consultado el 12 de Enero de 2012)
- . (2010): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010. Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.
- . (2011a): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011. Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.
- . (2011b): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. París: UNESCO.

- (2011c): Revisión de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE). En <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002116/211619s.pdf>. (Consultado el 23 de enero de 2012).
- (2011d): Datos mundiales de la educación. VII edición 2010/2011. En <http://www.ibe.unesco.org/es/servicios/documentos-en-linea/datos-mundiales-de-educacion/septima-edicion-2010-11.html>. (Consultado el 18 de septiembre de 2013).
- (2012): *Informe de seguimiento de la EPT 2012. Los jóvenes y las competencias: trabajar con la educación*. París: UNESCO.

UNESCO/OEA/SEP de México (2010): *Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Cumbres de las Américas. Panorama educativo 2010: desafíos pendientes*. Santiago de Chile: UNESCO/OEA/SEP de México.

UNESCO Institute for Statistics (2010): Data center. En www.uis.unesco.org (Consultado el 20 de marzo de 2012).

- (2011): *Global education digest 2011. Focus on Secondary Education: The Next Great Challenge*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- (2012): *Global education digest 2012. Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

UNFPA (2011): *Estado de la Población Mundial 2011*. Nueva York: UNFPA.

UNICEF (2004): *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*. Nueva York: UNICEF. (Versión interactiva). En <http://www.unicef.org/spanish/sowc05/>. (Consultado el 12 de marzo de 2012)

- (2006): *Estado Mundial de la Infancia 2007. La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*. Nueva York: UNICEF.
- (2011): El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y El Caribe. Desafíos. *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 13, 2-12.
- (2012a): *State of the world's children 2012. Children in an Urban World*. Nueva York: UNICEF.
- (2012b): Childinfo Database. Monitoring the Situation of Children and Women. En www.childinfo.org. (Consultado el 12 de mayo de 2012).
- (2013a): El trabajo de Unicef: proteger los derechos de la infancia. En <http://www.unicef.es/infancia> (Consultado el 5 de junio de 2013).
- (2013b): *Estado Mundial de la Infancia 2013. Niñas y niños con discapacidad*. Nueva York: UNICEF;

- UNICEF/ECPAT (1996): Declaración del Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de los Niños, en Estocolmo (1996). En <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2449>. (Consultado el 8 de octubre de 2013).
- UNICEF, SG/OEA y BID(2006): memorándum de entendimiento entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo para la cooperación en materia de registro ciudadano. En http://www.oas.org/sap/docs/puica/MoU_UNICEF_BID_OAS_s.pdf. (Consultado el 9 de septiembre de 2013).
- UNICEF-TACRO (2011): Estudio regional sobre identificación de progresos y retos pendientes en el registro de nacimientos. Resumen ejecutivo. Panamá: UNICEF-TACRO.
- Urcuyo Fournier, C (1990): Costa Rica: consolidación democrática, desafíos del presente y del futuro. En R. Alfonsín (ed.): *Agenda para la Consolidación de la Democracia en América Latina*, San José, C.R.: IIDH –CAPEL, pp. 151-200.
- Urgel García, J. (2007): La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 143-158.
- Vila Lladosa, L.E. (2003): Los beneficios no monetarios de la educación. *Revista de educación*, 331, 309-324.
- Williamson, J. (1993): *Democracy and the Washington Consensus*, vol. 21. Washington: World Development, Institute for International Economics.
- World Bank (2012a): *World development indicators 2012*. Washington DC: World Bank.
- . (2012b): World data bank. World Development Indicators Database. En <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators> (Consultado el 19 de septiembre de 2013).
- World Health Organization (2009): Global Database on Child Growth and Malnutrition. Global and regional trend estimates for child malnutrition. En <http://www.who.int/nutgrowthdb/estimates/en/index.html>. (Consultado el 23 de abril de 2012).
- . (2010): Global Health Expenditure Database. En <http://apps.who.int/nha/database/DataExplorerRegime.aspx>. (Consultado el 2 de abril de 2012)
- WHO / UNICEF (2013): *Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation - 2013 update*. France: WHO/UNICEF.

Anexos

ANEXO 1: Entrevistas a expertos en Derechos Humanos, Derechos de la Infancia y de la Educación en Centroamérica.

EXPERTO/A	ASPECTOS DESTACADOS DEL PERFIL ACADEMICO-PROFESIONAL DE LOS ENTREVISTADOS EN RELACIÓN CON NUESTRO ESTUDIO	FECHA DE ENTREVISTA	LUGAR DE ENTREVISTA
D. Víctor Rodríguez Rescia -	Vicepresidente del Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas; director Centro de Derechos Humanos para las Américas, De Paul University, Chicago, U.S.A. Sede Costa Rica; consultor Externo Instituto Interamericano de Derechos Humanos a cargo del Programa de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos y consultor del Proyecto “Atención Integral a las Víctimas de Tortura”; coordinador del Proyecto Regional XCA/S26 ONUDD/ILANUD sobre Trata de Personas en Centroamérica; profesor de la Maestría en Derechos Humanos Universidad Nacional, Costa Rica; profesor Clínicas de Litigio Interamericano, De Paul University.	04/12/2012	Montes de Oca-San José, Costa Rica.
D. Daniel Camacho Monge	Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y en Sociología por la Universidad de Bordeaux, Francia. Doctor en Ciencias Sociales (PhD), Catedrático y Profesor Emérito de la Universidad de Costa Rica. Es, entre otros cargos, presidente de la Fundación para la defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica; abogado litigante ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; profesor, tutor y director de proyectos del Programa latinoamericano de prevención de la violencia contra niñas y niños en la escuela y la familia de la Universidad de Lund Suecia y la agencia sueca de cooperación ASDI; profesor de maestría en la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y director de la Revista de Ciencias Sociales de la UCR.	04/12/2012	Montes de Oca- San José, Costa Rica

<p>D. Vernor Muñoz Villalobos</p>	<p>Relator Especial de Naciones Unidas por el Derecho a la Educación en Agosto de 2004 y confirmado por 3 años más en 2007. Completó sus estudios superiores en Filología, Derecho, Derechos Humanos, Filosofía y Educación. Posee una amplia experiencia en la enseñanza universitaria y en procesos participativos de Educación sobre Derechos Humanos, tanto en educación superior como en grupos de niños y adolescentes, técnicos, profesionales y gente sin formación académica. Larga experiencia como conferenciante, investigador y promotor del derecho a la educación, así como en procesos informales de resolución de conflictos. Ha realizado, entre otras, publicaciones para organismos internacionales como UNESCO. Director del Departamento de Educación en Derechos Humanos del Ombudsman de Costa Rica. Ha sido Profesor de Derechos Humanos, Filosofía del Derecho y Derecho Civil en universidades públicas y privadas de su país, así como profesor invitado en diversas universidades del mundo.</p>	<p>04/12/2012</p>	<p>Heredia- Heredia, Costa Rica</p>
<p>D. Alberto Quiñónez</p>	<p>Funcionario de la Organización No Gubernamental “Visión Mundial” en San José (Costa Rica). Ha sido asistente técnico de OIT/IPEC. Activista pro derechos de la Niñez y la Adolescencia con aproximadamente 40 años de trabajo en materia de desarrollo integral en menores de edad. Ha sido coordinador de Derechos de la Niñez y adolescencia en UNICEF y asesor técnico del sector empresarial sindical en instituciones de atención a la niñez en el marco del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia en Costa Rica. Así como miembro de la junta directiva y fiscal de la ONG Derechos de los Niños Internacional, con sede en Costa Rica.</p>	<p>10/12/2012</p>	<p>Mata Redonda- San José- Costa Rica.</p>
<p>D. Rodolfo Vicente Salazar</p>	<p>Licenciado en Derecho. Maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), y director del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la</p>	<p>11/12/2012</p>	<p>Montes de Oca- San José, Costa</p>

	Adolescencia (INEINA), adscrito al Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la Universidad Nacional (UNA). Especialista en justicia, políticas públicas, niñez y adolescencia de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Especialista en ordenamiento jurídico de niñez y adolescencia, en Uruguay.		Rica
Dña. Ana Teresa León Sáenz	Licenciada en Psicología y especialista en desarrollo del niño (maestría) posee amplia experiencia en docencia universitaria, investigación y gestión de proyectos relacionados con la atención a la infancia. Entre otras numerosas actividades ha sido consultora del Programa Interamericano de Información sobre Niñez y Familia (PIINFA); consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Proyecto Construcción de la Misión y Visión del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, El Salvador; consultora del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) de Costa Rica; miembro del Comité Técnico del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y de la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia.	14/12/2012	Montes de Oca-San José, Costa Rica.
D. Rodolfo Meoño Soto	Licenciado en Filosofía. Maestría en Educación por la Universidad de Costa Rica y Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo, es coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), ha sido director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la UNA, cuenta con una amplia trayectoria como docente universitario, investigador y conferenciante en el ámbito de de los derechos humanos, de la infancia y la educación. Es colaborador de la Campaña Latinoamericana por la Educación (CLADE) y ha realizado, entre otras, publicaciones para organismos internacionales como UNESCO.	19/12/2012	Moravia - San José, Costa Rica.

ENTREVISTA A EXPERTOS EN DERECHOS HUMANOS, DERECHOS DE LA INFANCIA Y DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA (Guión)

1. En general, ¿qué opinión o valoración tiene respecto a la situación (cumplimiento) de los Derechos Humanos en la subregión Centroamericana?
 - 1.1. Derechos de los niños.
 - 1.2. En concreto el derecho a la Educación.

2. ¿Considera que los gobiernos latinoamericanos están haciendo suficiente para proteger los derechos de los Niños?-¿Piensa que en materia legislativa se ha hecho lo que se debiera o todavía queda por hacer?

3. Y lo más importante, ¿entiende que se está cumpliendo en la práctica lo que en materia de legislación ha sido promulgado o ratificado? (Atendiendo principalmente a la Convención de los Derechos del Niño).

4. En relación con las cuestiones anteriores ¿cree que existen suficientes mecanismos legales para vigilar el cumplimiento efectivo de la legislación y convenios vigentes en materia de derechos de la infancia (se me ocurre en educación para que asistan a clase, en materia de trabajo infantil o explotación sexual comercial...)?

5. ¿Considera diferente el progreso de la subregión centroamericana en el cumplimiento de los Derechos de la Infancia con respecto al resto de Latinoamérica? Sí o no (mejor o peor, en qué aspectos).

6. ¿Considera que los países centroamericanos caminan a distintas velocidades en el cumplimiento de la CDN? (Teniendo en cuenta una serie de indicadores relacionados con el bienestar infantil (en materia sanitaria, salubridad, educación, trabajo infantil...)) En tal caso, ¿qué aspectos considera que han determinado esta situación? Si no es así, ¿cuál es su apreciación?

7. ¿Cuáles piensa que son los mayores (o principales) condicionantes que privan a los niños de sus derechos (el cumplimiento de la CDN)? ¿y en especial del derecho a la educación?
 - En general en la región latinoamericana.
 - Y en Centroamérica en concreto si considera que hay algunos factores específicos de la subregión).

8. ¿Por dónde cree usted que se debería comenzar, dónde cree que se debería poner énfasis para en particular hacer verdaderamente efectivo el derecho a la educación de los niños centroamericanos? ¿Y en general lograr que se cumpliera la Convención de los Derechos del Niño en Centroamérica?
9. En el supuesto hipotético de que todos los niños tuvieran la oportunidad real de acceder al sistema educativo, ¿considera que la subregión centroamericana y /o en general latinoamericana está lo suficientemente preparada en materia de cobertura educativa (infraestructuras, transporte, docentes, etc.) para cubrir el período de escolaridad obligatoria?
10. En Centroamérica, cuál percibe que es el valor /expectativas que las familias otorgan a la educación de sus hijos. ¿Están lo suficientemente informados y concienciados de la importancia de educar a los niños? ¿Podría ser éste un condicionante del derecho a la educación?
11. ¿Tiene la impresión que el conocimiento de los derechos humanos y de la infancia tiende a quedarse en las esferas políticas e institucionales y no trasciende a las calles?
12. ¿Existe una concienciación y/o compromiso por parte de la sociedad civil centroamericana de la importancia y necesidad de velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos y de la infancia?,
13. Conforme el ritmo o la evolución en el cumplimiento de los derechos de la infancia que usted contempla en los países centroamericanos, ¿cuándo considera que se podría decir que por fin en Centroamérica se cumplen, protegen y velan los Derechos de todos los niños? ¿Estamos hablando de una realidad factible, cercana en el tiempo o a día de hoy podría considerarse una realidad lejana, casi utópica (por qué no decirlo)?
14. ¿En qué aspectos entiende que se está trabajando por el buen camino en materia de derechos de la infancia? ¿qué se está haciendo bien en Latinoamérica y en Centroamérica en particular para progresar en esta área?
15. Por favor, para finalizar, si considera cualquier información o aspecto relevante, que usted como experto/a valore que pueda serme de utilidad para mi estudio y no le haya preguntado ni hayamos comentado le agradecería que me dijera.

ANEXO 2: Metas Educativas 2021 para Iberoamérica.

REFORZAR Y AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA ACCIÓN EDUCADORA

META ESPECÍFICA 1. *Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural.*

• **INDICADOR 1.** Número de proyectos en los que diferentes sectores sociales participan y que se aplican de forma integrada.

Nivel de logro: Cada año aumenta el número de proyectos innovadores que se desarrollan de forma coordinada en un territorio (municipio, departamento, región), en los que participan varios sectores sociales.

LOGRAR LA IGUALDAD EDUCATIVA Y SUPERAR TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN EN LA EDUCACIÓN

META ESPECÍFICA 2. *Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.*

• **INDICADOR 2.** Porcentaje de familias con dificultades socioeconómicas que recibe apoyo para garantizar la asistencia habitual de sus hijos a las escuelas.

Nivel de logro: En 2015, al menos el 30% de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza recibe algún tipo de ayuda económica que garantiza el desarrollo integral de los niños y su asistencia a la escuela, y el 100 % la recibe en 2021.

META ESPECÍFICA 3. *Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.*

• **INDICADOR 3.** Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

Nivel de logro: El porcentaje de niños de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residentes en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino es al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

• **INDICADOR 4.** Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que realiza estudios de educación técnico-profesional (ETP) y universitarios.

Nivel de logro: Aumenta en un 2 % anual el alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes que accede a la ETP, y en un 1 % el que accede a la Universidad.

META ESPECÍFICA 4. *Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.*

• **INDICADOR 5.** Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna.

Nivel de logro: Las escuelas y los alumnos reciben materiales y libros en su lengua materna, y sus maestros los utilizan de forma habitual.

- **INDICADOR 6.** Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario.

Nivel de logro: Todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes.

META ESPECÍFICA 5. *Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas.*

- **INDICADOR 7.** Porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la escuela ordinaria.

Nivel de logro: En 2015, entre el 30 % y el 60 % del alumnado con necesidades educativas especiales está integrado en la escuela ordinaria, y entre el 50 % y el 80 % lo está en 2021. 18

AUMENTAR LA OFERTA DE EDUCACIÓN INICIAL Y POTENCIAR SU CARÁCTER EDUCATIVO

META ESPECÍFICA 6. *Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años.*

INDICADOR 8. Porcentaje de niños de 0 a 6 años que participa en programas educativos.

Nivel de logro: En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50% y el 100% de los niños de 3 a 6 años, y el 100% la recibe en 2021. En 2015, entre el 10% y el 30% de los niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas, y entre el 20 % y el 50 % lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 7. *Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.*

- **INDICADOR 9.** Porcentaje de educadores que tiene el título específico de educación inicial.

Nivel de logro: En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60 % y el 100 % la tiene en 2021.

UNIVERSALIZAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y LA SECUNDARIA BÁSICA, Y AMPLIAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR

META ESPECÍFICA 8. *Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.*

- **INDICADOR 10.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación primaria.

Nivel de logro: En 2015, el 100 % del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80 % y el 100 % la termina a la edad correspondiente. En 2021, más del 90 % de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida.

- **INDICADOR 11.** Porcentaje de escolarización y de finalización de la educación secundaria básica.

Nivel de logro: En 2015, entre el 60 % y el 95 % de los alumnos está escolarizado en educación secundaria básica, y entre el 70 % y el 100 % lo está en 2021. Entre el 40 % y el 80 % del alumnado termina la educación secundaria básica en 2015, y entre el 60 % y el 90 % la concluye en 2021.

META ESPECÍFICA 9. *Incrementar el número de jóvenes que finalizan la educación secundaria superior.*

• **INDICADOR 12.** Porcentaje de alumnado que completa la educación secundaria superior.

Nivel de logro: Las tasas de culminación de la educación secundaria superior se sitúan entre el 40 % y el 70 % en 2015, y entre el 60 % y el 90 % en 2021.

MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y EL CURRÍCULO ESCOLAR

META ESPECÍFICA 10. *Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.*

• **INDICADOR 13.** Porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales.

Nivel de logro: Disminuye en al menos un 20 % el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6.º grado, PISA, TIMSS o PIRLS, en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas.

META ESPECÍFICA 11. *Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.*

• **INDICADOR 14.** Actualización de la educación en valores y para la ciudadanía en los currículos de las diferentes etapas educativas.

Nivel de logro: En 2015 se han reformulado los currículos de las diferentes etapas educativas y está reforzada la educación en valores y para la ciudadanía en las distintas áreas y materias.

META ESPECÍFICA 12. *Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante, y estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos.*

• **INDICADOR 15.** Tiempo semanal de lectura en las distintas etapas.

Nivel de logro: Hay establecidas al menos tres horas de lectura obligatoria en educación primaria y dos horas en educación secundaria básica.

• **INDICADOR 16.** Frecuencia de uso del computador en la escuela por los alumnos para tareas de aprendizaje.

Nivel de logro: En 2021, los profesores y los alumnos utilizan el computador de forma habitual en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

• **INDICADOR 17.** Tiempo semanal dedicado a la educación artística y a la educación física en las escuelas.

Nivel de logro: Hay establecidas al menos tres horas dedicadas a la educación artística y la educación física en la educación primaria, y dos horas en la educación secundaria básica.

- **INDICADOR 18.** Porcentaje de alumnos que elige formación científica o técnica en los estudios posobligatorios.

Nivel de logro: En 2015 ha aumentado la elección de los alumnos por los estudios científicos y técnicos en un 10 %, y en un 20 % en 2021.

META ESPECÍFICA 13. *Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas.*

- **INDICADOR 19.** Porcentaje de escuelas con bibliotecas.

Nivel de logro: En 2015, al menos el 40 % de las escuelas dispone de bibliotecas escolares, y el 100 % cuenta con ellas en 2021.

- **INDICADOR 20.** Razón de alumnos por computador.

Nivel de logro: En 2015, la proporción entre computador y alumno es de entre 1/8 y 1/40, y de entre 1/2 y 1/10 en 2021.

META ESPECÍFICA 14. *Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en primaria.*

- **INDICADOR 21.** Porcentaje de escuelas públicas de primaria de tiempo completo.

Nivel de logro: En 2015, al menos el 10% de las escuelas públicas de educación primaria es de tiempo completo, y entre el 20 % y el 50 % lo es en 2021.

META ESPECÍFICA 15. *Extender la evaluación integral de los centros escolares.*

- **INDICADOR 22.** Porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación.

Nivel de logro: En 2015, al menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40 % y el 80 % lo hace en 2021.

FAVORECER LA CONEXIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL EMPLEO A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (ETP)

META ESPECÍFICA 16. *Mejorar y adaptar el diseño de la ETP de acuerdo con las demandas laborales.*

- **INDICADOR 23.** Porcentaje de carreras técnico-profesionales cuyos currículos son diseñados por competencias teniendo en cuenta la demanda laboral.

META GENERAL SEXTA

Nivel de logro: En 2015, entre el 20 % y el 70 % de los centros de formación técnico-profesional organiza las carreras en función de las competencias derivadas de la demanda laboral, y entre el 50 % y el 100 % lo concreta en 2021.

- **INDICADOR 24.** Porcentaje de alumnos que realiza prácticas formativas en empresas.

Nivel de logro: En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los alumnos de ETP realiza prácticas en empresas o instituciones laborales, y entre el 70 % y el 100 % lo hace en 2021.

META ESPECÍFICA 17. *Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la ETP.*

- **INDICADOR 25.** Porcentaje de jóvenes procedentes de la ETP que acceden al empleo al finalizar sus estudios y en puestos afines con su capacitación.

Nivel de logro: En 2015, entre el 30 % y el 60 % de los egresados de la ETP consigue una inserción laboral acorde con la formación obtenida, y entre el 50 % y el 75 % la logra en 2021.

OFRECER A TODAS LAS PERSONAS OPORTUNIDADES DE EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA

META ESPECÍFICA 18. *Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.*

- **INDICADOR 26.** Porcentaje de población alfabetizada.

Nivel de logro: Antes de 2015, la tasa de alfabetización en la región se sitúa por encima del 95 %.

- **INDICADOR 27.** Porcentaje de personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas que continúa estudiando.

Nivel de logro: Entre el 30 % y el 70 % de las personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúa cursando estudios equivalentes a la educación básica.

META ESPECÍFICA 19. *Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.*

- **INDICADOR 28.** Porcentaje de jóvenes y adultos que participa en programas de formación y capacitación continua presenciales y a distancia.

Nivel de logro: En 2015, el 10 % de las personas jóvenes y adultas participa en algún curso de formación, y el 20 % lo hace en 2021 (en las cuatro semanas previas a la fecha de realización de la encuesta correspondiente).

FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE

META ESPECÍFICA 20. *Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria.*

- **INDICADOR 29.** Porcentaje de titulaciones de formación inicial docente con acreditación oficial de su calidad.

Nivel de logro: En 2015 están acreditadas, al menos, entre el 20 % y el 50 % de las titulaciones de formación inicial, y entre el 50 % y el 100 % en 2021.

- **INDICADOR 30.** Porcentaje de profesorado de primaria con formación especializada en docencia superior al nivel de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, nivel 3), y porcentaje de profesorado de secundaria con formación universitaria y pedagógica.

Nivel de logro: Conseguir que al menos entre el 40 % y el 80 % de cada uno de los colectivos de profesorado esté acreditado en 2015, y entre el 70 % y el 100 % en 2021.

META ESPECÍFICA 21. *Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.*

• **INDICADOR 31.** Porcentaje de escuelas y de docentes que participa en programas de formación continua y de innovación educativa.

Nivel de logro: En 2015, al menos el 20% de las escuelas y de los profesores participa en programas de formación continua y de innovación educativa, y al menos el 35 % lo hace en 2021.

AMPLIAR EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y FORTALECER LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

META ESPECÍFICA 22. *Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.*

• **INDICADOR 32.** Porcentaje de becas de movilidad de los estudiantes e investigadores entre los países iberoamericanos.

Nivel de logro: En 2015, las becas de movilidad de estudiantes e investigadores de toda la región llegan a 8000, y a 20 000 en 2021.

META ESPECÍFICA 23. *Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.*

INVERTIR MÁS E INVERTIR MEJOR

META ESPECÍFICA 24. *Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021.*

• **INDICADOR 35.** Elaboración en el año 2010 de un plan de financiamiento por cada país para el logro de las metas y actualizarlo periódicamente.

Nivel de logro: Se aprueba un plan en cada país, se evalúa y se adapta cada tres años.

META ESPECÍFICA 25. *Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.*

• **INDICADOR 36.** Coordinar un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021.

Nivel de logro: Se desarrolla y coordina el Fondo Solidario, el cual aporta entre el 20 % y el 40% de lo que comprometen los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

• **INDICADOR 33.** Porcentaje de investigadores en jornada completa.

Nivel de logro: En 2015, el número de investigadores en equivalentes de jornada completa se sitúa entre el 0.5 % y el 3.5 % de la población económicamente activa, y en 2021 alcanza entre el 0.7 % y el 3.8 %.

• **INDICADOR 34.** Porcentaje de inversión en I+D en la región con respecto al producto interno bruto (PIB).

Nivel de logro: En 2015, el porcentaje de inversión del PIB en I+D se sitúa entre el 0.3 % y el 1.4 % del PIB (media de la región en el 0.93 %), y en 2021 alcanza entre el 0.4 % y el 1.6 % (media de la región en el 1.05 %).

**EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y
DEL PROYECTO METAS EDUCATIVAS 2021**

META ESPECÍFICA 26. *Fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países.*

• **INDICADOR 37.** Reforzar los institutos de evaluación, los sistemas de planificación y las unidades de estadística de los países.

Nivel de logro: En 2015, todos los países han consolidado sus institutos de evaluación y las unidades de planificación y de estadística.

META ESPECÍFICA 27. *Asegurar el seguimiento y la evaluación del proyecto Metas Educativas 2021.*

• **INDICADOR 38.** Crear el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas y su Consejo

Rector, en el que participen los representantes de los sistemas de evaluación de los países.

Nivel de logro: El Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas presenta, cada dos años y por país, un informe general sobre el cumplimiento de las metas.

META ESPECÍFICA 28. *Fortalecer la participación de los distintos sectores sociales en el desarrollo y en la supervisión del proyecto Metas Educativas 2021.*

• **INDICADOR 39.** Crear el Consejo Asesor de las Metas Educativas 2021.

Nivel de logro: El Consejo elabora, al menos, un informe cada dos años sobre el desarrollo del proyecto Metas Educativas 2021.

ANEXO 3: América Latina y el Caribe (41 países y territorios): EDUCACIÓN OBLIGATORIA Y DURACIÓN OFICIAL DE LOS CICLOS PRIMARIO Y SECUNDARIO, 2007-2008
(En grupos de edad y años de estudio)

Países y territorios	Educación obligatoria ^b			Educación primaria		Educación secundaria		Años obligatorios respecto de la duración total de la enseñanza primaria y secundaria
	Grupo de edad	Duración en años		Grupo de edad oficial	Duración en años	Grupo de edad oficial	Duración en años	
		Total	Excluido el preescolar					
Anguila	5-17	13	13	5-11	7	12-16	5	12/12
Antigua y Barbuda	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12/12
Antillas Neerlandesas	6-13	10	10	6-11	6	12-17	6	10/12
Argentina	5-15	11	10	6-11	6	12-17	6	10/12
Aruba	6-16	11	11	6-11	6	12-16	5	11/11
Bahamas	5-16	12	12	5-10	6	11-16	6	12/12
Barbados	5-16	12	12	5-10	6	11-15	5	11/11
Belice	5-14	10	10	5-10	6	11-16	6	10/12
Bermudas	5-16	12	12	5-10	6	11-17	7	12/13
Bolivia								
(Estado Plurinacional de)	6-13	8	8	6-11	6	12-17	6	8/12
Brasil	7-14	8	8	7-10	4	11-17	7	8/11
Chile	6-21	16	16	6-11	6	12-17	6	12/12
Colombia	5-15	11	10	6-10	5	11-16	6	10/11
Costa Rica	6-15	10	10	6-11	6	12-16	5	10/11
Cuba	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9/12
Dominica	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12/12
Ecuador	5-14	10	9	6-11	6	12-17	6	9/12
El Salvador	7-15	9	9	7-12	6	13-18	6	9/12
Granada	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12/12
Guatemala	6-15	10	9	7-12	6	13-17	5	9/11
Guyana	6-15	10	10	6-11	6	12-16	5	10/11
Haití	6-11	6	6	6-11	6	12-18	7	6/13
Honduras	6-13	8	8	6-11	6	12-16	5	8/11
Islas Caimán	5-16	12	12	5-10	6	11-16	6	12/12
Islas Turcas y Caicos	4-16	13	11	6-11	6	12-16	5	11/11
Islas Vírgenes Británicas	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12/12
Jamaica	6-12	7	7	6-11	6	12-16	5	7/11
México	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10/12
Montserrat	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12/12
Nicaragua	6-11	6	6	6-11	6	12-16	5	6/11
Panamá	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9/12
Paraguay	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9/12
Perú	6-18	13	13	6-11	6	12-16	5	11/11
República Dominicana	5-14	10	9	6-11	6	12-17	6	9/12
Saint Kitts y Nevis	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12/12
Saint Vicente y las Grenadinas	5-18	11	11	5-11	7	12-16	5	11/12
Santa Lucía	5-15	11	11	5-11	7	12-16	5	11/12
Suriname	7-12	6	7	6-11	6	12-18	7	7/13
Trinidad y Tobago	6-12	7	8	5-11	7	12-16	5	8/12
Uruguay	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10/12
Venezuela								
(República Bolivariana de)	5-14	10	9	6-11	6	12-16	5	9/11

Fuente: CEPAL (2010): *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas