

CEPAL/BA/Inf. Finales 2

Informes Finales

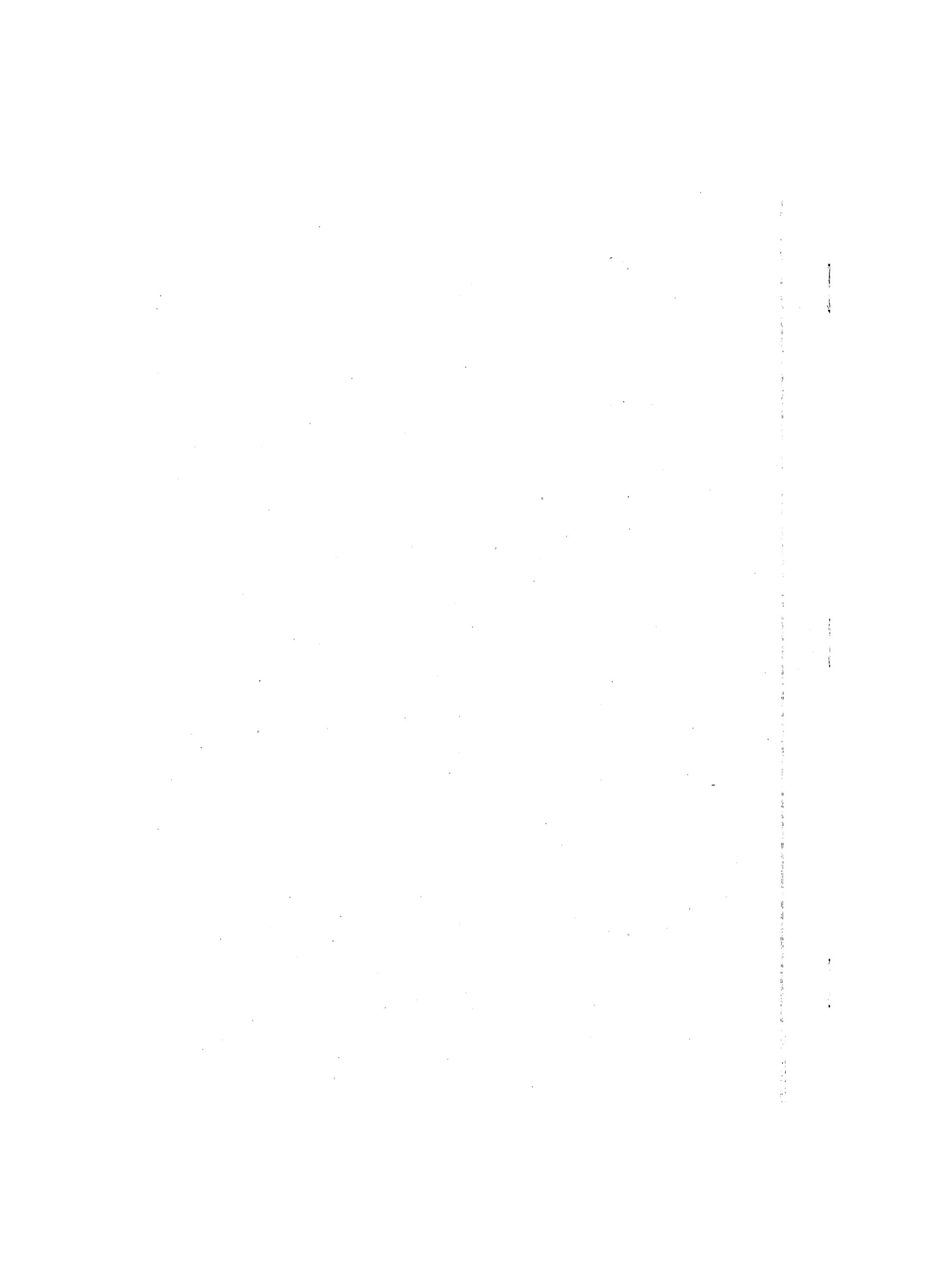
2

EL CAMBIO EDUCATIVO SITUACION Y CONDICIONES



**UNESCO
CEPAL
PNUD**

**Proyecto
Desarrollo y Educación en
América Latina y el Caribe**



UNESCO - ECLA - UNDP
PROYECTO "DESARROLLO Y EDUCACION



UNESCO - CEPAL - PNUD
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE"

EL CAMBIO EDUCATIVO
SITUACION Y CONDICIONES

810601

Distr.
GENERAL

Informes Finales/2
Agosto 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

THE UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY
540 EAST 57TH STREET, CHICAGO, ILL. 60637
TEL: 773-936-3200 FAX: 773-936-3201

1

7
4

INDICE

	<u>Página</u>
* NOTICIA SOBRE LOS AUTORES	iii
* ADVERTENCIA	v
* ESTRUCTURA Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACION POPULAR / G.W. Rama	1
Consideraciones preliminares.	1
Las tendencias de la expansión cuantitativa	4
Las explicaciones sobre las resistencias al cambio educativo.	9
Una aproximación estructural al fenómeno de la exclusión educativa	13
La dimensión política	21
Movimientos sociales y educación.	24
Las llamadas propuestas revolucionarias	34
La educación popular y las nuevas orientaciones en la iglesia católica.	44
Los nuevos enfoques sobre la educación popular.	45
Conclusiones.	46
* ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO TRADICIONAL EN AMERICA LATINA / J.C. Tedesco.	59
El problema	59
El diagnóstico del sistema educativo como parámetro de análisis	62
La estructura del sistema educativo	63
Algunas características de la enseñanza	68
Los cambios fuera del sistema educativo tradicional	82
* LAS TENDENCIAS PEDAGOGICAS EN AMERICA LATINA (1960-1980) / R. Nassif	89
Un cambio de frentes	89
La antinomia 'dependencia-liberación' en las pedagogías	90
Las pedagogías desarrollistas	91
Las 'pedagogías de la liberación'	93
Las ideas pedagógicas de Paulo Freire	94
Las tendencias desescolaristas y contra-escolaristas.	98
Las pedagogías autoritaristas	109
Vínculos entre teoría y práctica del cambio educativo: las tendencias en su multilateralidad	111
Las teorías frente a los problemas educativos de la región.	115
La crisis de la conciencia pedagógica	116
Las fisuras entre teoría y práctica del cambio educativo.	118
Los desafíos y las perspectivas	119
* EL SISTEMA ESCOLAR BRASILEÑO Y LAS INNOVACIONES PEDAGOGICAS / W.E. García	127
Introducción.	127
Las propuestas innovadoras - 1945/1964.	130
Las propuestas innovadoras - 1964/1978.	135
Perspectivas.	141

	<u>Página</u>
* TRES INTENTOS DE CAMBIO SOCIAL A TRAVES DE LA EDUCACION / J.Z. Vázquez	147
Antecedentes	148
El maestro y la lucha revolucionaria	151
La movilización magisterial para el cambio	154
El intento radical.	161
El tercer intento de reforma para el cambio	167
* LAS REFORMAS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA. ANALISIS DE ALGUNOS PROCESOS NACIONALES / N. Fernández Lamarra e Inés Aguerro	179
Introducción	179
Las reformas en materia de educación	183
Las innovaciones	201
Consideraciones finales.	204
* ESTILOS DE DESARROLLO Y EDUCACION: UN INVENTARIO DE MITOS, RECOMENDACIONES Y POTENCIALIDADES / M. Wolfe.	217
¿El reemplazo de los viejos mitos?.	217
Algunos principios para el futuro	224
Algunas experiencias recogidas en los estudios del Proyecto	228
Las clientelas de la educación y las perspectivas de un cambio positivo: burocratización y resistencia creativa.	231
* RELATORIA DEL SEMINARIO INTERREGIONAL "INERCIA Y CAMBIO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE AMERICA LATINA Y DE LOS PAISES AFRICANOS DE LENGUA IBERICA" / R. Nassif.	241
Introducción	241
Los supuestos de una política de cambio educativo	242
El sistema educativo tradicional y el papel de las teorías en su transformación	243
Las enseñanzas de las innovaciones y las reformas educativas.	245
Las propuestas de cambio y los estilos de desarrollo y educación	247
El problema en la perspectiva del Africa de lengua ibérica.	249
Palabras finales.	249

Noticia sobre los autores de los estudios incluidos en este Informe

Inés Aguerrondo: Consultora, proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires.

Norberto Fernández Lamarra: Experto, proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires.

Walter E. Garcia: Coordinador de Educación y Cultura, Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, CNPq, Brasilia.

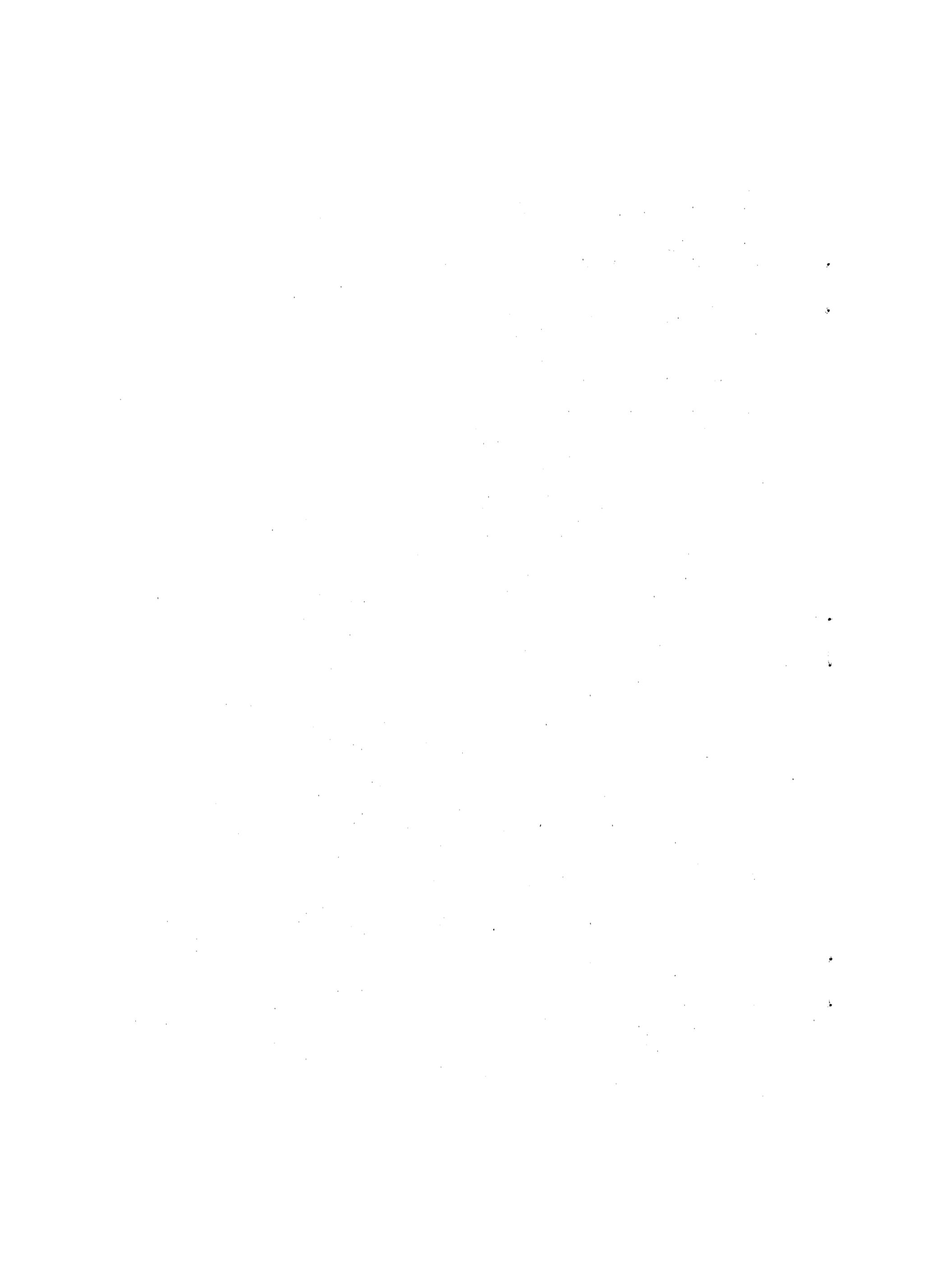
Ricardo Nassif: Director proyecto UNESCO "Apoyo a la expansión y transformación de la educación general básica en el medio rural", Managua.

Germán W. Rama: Coordinador, Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires.

Juan Carlos Tedesco: Experto, proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires.

Josefina Z. Vázquez: Directora, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México.

Marshall Wolfe: Consultor de las Naciones Unidas, ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en Santiago de Chile.



ADVERTENCIA

Los estudios reunidos en el presente volumen, perteneciente a la serie de Informes finales del proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", intentan abordar uno de los más complejos escenarios del proceso de cambio.

Hasta el momento, la tendencia más frecuente en las investigaciones, los informes internacionales y las propuestas de acción referidos a este tema ha consistido en un desdoblamiento de las aproximaciones: en algunos casos, se analizan las estructuras sociales y los sistemas educativos, y se recomiendan modificaciones de las primeras como condición para realizar un cambio en la educación, o bien se proponen acciones educativas ideales como instrumento para el cambio social. En otros casos, el análisis se centra en los elementos internos de las instituciones educativas (de sus políticas, planificación y administración, o del currículo, la formación docente y la práctica pedagógica); así, las recomendaciones tienden a soslayar el plano de las estructuras sociales y, respondiendo a un supuesto imperativo pragmático, se recorta el fenómeno educativo de las interacciones sociales, planteando, en el mejor de los casos, propuestas para que la acción de los sistemas educativos pueda reducir el impacto de los fenómenos exteriores a los mismos.

En el presente Informe se intenta considerar el fenómeno educativo, los modelos culturales e incluso las relaciones pedagógicas como expresión de la estructura y de las tendencias del cambio social y, a partir de este enfoque integrado, señalar los elementos que podrían incidir en la modificación de la educación, planteando como su función y objetivo fundamental la democratización social y cultural.

Por ello, el eje del análisis de todos los textos incluidos es la educación básica definida por José Pedro Varela, hace ya más de un siglo, como "la educación del pueblo". El enfoque de Varela, partiendo de lo que en aquella época se titulaba "de nuestro estado actual y sus causas", -esbozo sociológico que incluía el análisis del poder y de la relación entre los grupos sociales-, implicaba abordar el papel de la educación en la constitución de una sociedad nacional democrática. Por lo tanto, adoptar ese enfoque significa plantearse la incorporación de las grandes masas al cuerpo social, a través de un proceso educativo estructurado sobre el eje de la participación.

El intento es ambicioso, y sus modestas conclusiones tienen un carácter provisional. Los antecedentes consisten en un conjunto de estudios realizados por el Proyecto a partir de 1975, con la colaboración de pedagogos y sociólogos, planificadores e historiadores, y especialistas que abarcan una variada gama de disciplinas. Sus aportes fueron considerados por un grupo de investigadores y funcionarios de los sistemas educativos en el Seminario Interregional "Inercia y cambio en los sistemas educativos de América Latina y de los países africanos de lengua ibérica", convocado por el Proyecto y el Ministerio de Educación y Cultura de la República Federativa del Brasil, y que se llevó a cabo en Brasilia en noviembre de 1980.

"Esa reunión consideró los estudios incluidos en este Informe, con excepción del trabajo de G.W. Rama "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", elaborado con posterioridad a la reunión, intentando incorporar inquietudes planteadas en la misma respecto de la articulación entre estructura social y educación básica y entre cambio educativo y movimientos sociales.

Lamentablemente no se puede incluir, como fuera la intención original, la versión completa de los debates del Seminario, que hubiera permitido rescatar el producto vivo de un intercambio muy valioso por la calidad de las opiniones y también por la sugerente coincidencia manifestada hasta en las dudas y la apreciación de las lagunas existentes en el conocimiento de la situación de la educación popular y de las alternativas de cambio. A falta de ello, se incorpora una relatoría sintética, pero que pretende resumir las líneas sobre las que se desarrolló el debate.

Los estudios realizados con anterioridad por el Proyecto intentaron lograr un enfoque unificado de los problemas educativos y del cambio social.

Por una parte se incorporó la experiencia de modelos integrados que en el devenir histórico de la región fueron elaborados por los fundadores de la educación popular en el estudio "Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina" (G. Weinberg).

Por otra parte, corresponde citar "Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador" (S. Vecino, J.C. Tedesco y G.W. Rama), "Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú" (J. Matos Mar y colaboradores) y "Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis" (J.C. Tedesco y F. Parra) que tienen en común una aproximación antropológica al proceso educativo y la observación de éste en situaciones sociales concretas, en que los sistemas educativos acogen, enfrentan o rechazan a los educandos de grupos sociales marginados. Todos ellos incluyen en el análisis de la interacción educativa las relaciones existentes entre los grupos sociales, los contenidos del modelo cultural que trasmite la escuela y la técnica con que se lleva a cabo el acto de educar.

Las formas que asume el proceso educativo (la técnica de enseñar) no constituyen tampoco un fenómeno neutro, pasible de ser analizado (y menos aún modificado) sin tener presente cómo las condiciones sociales influyen en el enfoque del problema y en la elección de los métodos adecuados para resolverlo. El dominio del lenguaje constituye el eje de la educación básica en general, pero cuando se trata de la incorporación de grupos socio-culturales diferenciados en relación con la cultura oficial, los procesos de asimilación de la lengua y el manejo de sus instrumentos -lectura y escritura-, se transforman en problemas cruciales. Este tema fue abordado en "La enseñanza de la lectura en la escuela de América Latina" (B.P. de Braslavsky).

El papel capital que tienen los docentes en el proceso educativo fue abordado desde una perspectiva institucional y social en "La profesión del maestro y el desarrollo nacional en Colombia" (R. Parra Sandoval). A su vez "Educación para el desarrollo rural en América Latina" (A. Prada) y "La escuela en áreas rurales modernas" (J.P. Nájera) incluyen en sus análisis desde las

técnicas pedagógicas integradas al medio, hasta la consideración de las alternativas para recuperar la realidad socio-cultural a través del proceso educativo, respetar la identidad cultural de las capas populares, valorizar la experiencia social de los grupos residentes en el medio rural para -a partir de ella- realizar el tránsito a la aventura del conocimiento universal, y desarrollar los mecanismos de aprendizaje y de abstracción que son la esencia de la educación.

Las alternativas de las reformas de la educación media como manifestación de los intentos mayores de modificación de la institución educativa fueron consideradas en "Disyuntivas de la educación media en América Latina" (Rodrigo Vera), mientras que en torno a un caso nacional -"La educación no-formal en la reforma peruana" (J. Rivero Herrera)-se observaron los alcances y limitaciones de procesos educativos no formalizados como complemento o sustituto de aquélla.

Las tareas del proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" nos han permitido asumir que el tema del cambio de los sistemas educativos recién comienza a desglosarse. Aspiramos a que este Informe sugiera perspectivas sobre el tema e incite a continuar los estudios y los ensayos de políticas en esta línea, que no pudo ser desarrollada en una escala mayor debido a la escasez de investigaciones a nivel nacional, especialmente en lo que se refiere a los educadores.

Si el conjunto de trabajos aquí reunidos constituye un estímulo para la ampliación y profundización de estudios enfocados desde una perspectiva integradora, habrá cumplido una función positiva.

ESTRUCTURA Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL DESARROLLO
DE LA EDUCACION POPULAR

Germán W. Rama

Consideraciones preliminares

Los estudios que se incluyen en el presente Informe proponen un análisis de los elementos que determinan la inadecuación de los sistemas educativos respecto de las necesidades de las grandes masas de América Latina, y, en su mayoría, ponen el acento en los aspectos teóricos, metodológicos e institucionales que condicionan la inercia de dichos sistemas, cuya incapacidad para proveer a la satisfacción de las necesidades educativas básicas es a todas luces evidente.

El Seminario que consideró dichos estudios se planteó la necesidad de definir la responsabilidad de los sistemas educativos formales, como organizaciones sociales diferenciadas, en el incumplimiento de la tarea que les compete, y la determinación de los elementos necesarios para la recuperación de su función social.

Los condicionamientos sociales pesan en forma decisiva en la definición de objetivos y políticas educativas, y en sociedades marcadamente heterogéneas como las latinoamericanas, las desigualdades socioculturales se expresan en la exclusión y la marginación educativa y en el bajo nivel de aprendizaje alcanzado por los individuos que logran acceder al sistema. Pero la sociedad, variable dominante respecto de la educación, proyecta sobre ella orientaciones que, lejos de ser siempre coherentes, reflejan sus propias - innumerables - contradicciones internas.

Además, el espacio educativo es un espacio específico, en el que se intersectan las normas y valores definidos por la sociedad con los emanados de su propio funcionamiento. Así, para no citar sino algunas dimensiones, las pautas societales respecto del conocimiento son modificadas por las imágenes académicas propias del sistema educativo; el modelo cultural propuesto por cada estilo de desarrollo adquiere formas especiales tanto en virtud de referencias universales como en función de la didáctica y de las prácticas pedagógicas propias de cada sistema; por lo tanto, los elementos propios del espacio educativo tienen una influencia considerable en el rendimiento del sistema y en su funcionamiento como mecanismo de incorporación o de exclusión cultural.

La incongruencia entre la cultura de las capas sociales superiores que trasmite el modelo escolar y la cultura popular y local vivida por los

educandos, y las diferencias entre los códigos lingüísticos de ambos grupos, reflejan el sistema de clases sociales y sus mecanismos de reproducción cultural. Pero la escuela puede modificar parcialmente sus efectos en la medida en que se preste en ella atención conceptual y metodológica a la afirmación, en los educandos, de conductas tendientes a 'aprender a aprender', y especialmente al dominio del lenguaje, que les posibilite el desarrollo de sus capacidades intelectuales y el acceso al conocimiento 1/.

La inadecuación del modelo cultural que impone la escuela está vinculada, por una parte, con la significativa expansión que ha experimentado recientemente la matrícula en sociedades que presentan un alto grado de heterogeneidad estructural, consolidado históricamente, y que se refleja en la relación entre los grupos sociales. Pero, además, esa inadecuación es, tal como lo expresa M. Wolfe en el texto que de él se incluye, una de las resultantes del estilo de desarrollo predominante en la región. En función de ambos elementos, que se presentan y combinan en diferente proporción en los distintos países de la región, está planteada la crisis de la educación popular, crisis en algunos casos tan profunda que puede hablarse de inexistencia de una educación popular.

En el Seminario se definió el cambio de los sistemas educativos como el conjunto de transformaciones necesarias para lograr la cobertura educativa de las capas excluidas - promedialmente la mitad de la población en edad escolar que no concluye el ciclo de educación básica - en un proceso de socialización y desarrollo efectivo de sus capacidades que aporte a los educandos los instrumentos y la racionalidad del lenguaje y la ciencia e impulse su desarrollo para una participación individual y colectiva en los procesos sociales.

Esta perspectiva implica considerar que el problema de la educación popular es inseparable del tema de la participación en una sociedad democrática que asume el desarrollo como una racionalización creciente de la producción y la distribución, en vistas al mejoramiento de la calidad de la existencia, y que procesa las decisiones a partir de la calificación y del reconocimiento de la capacidad de los grupos sociales para intervenir en el poder y definir una imagen del futuro societal.

Tal como años atrás afirmaba Florestan Fernandes, "En la base del proceso se halla un orden social que se inspira en la creencia en la igualdad social y se funda (o debe fundarse) en mecanismos igualitarios de organización del poder". La democratización de la enseñanza "asegura ser la evolución más rápida hacia estilos democráticos de existencia, sea la consolidación del propio régimen democrático, sea la capacidad de éste de manifestarse fiel a sus propios principios fundamentales" 2/.

Las instituciones escolares, junto a sus naturales funciones de conservación deben desarrollar "...funciones sociales innovadoras, para preparar la percepción, la inteligencia creadora y la capacidad de acción del hombre para un universo social que requiere un complejo horizonte cultural, en el que la racionalización creciente de la imaginación, del pensamiento

y del comportamiento, tiende a gobernar las elecciones que deciden sobre la conservación o sustitución de elementos de la herencia social" 3/.

Un proceso de cambio en la dirección indicada no puede surgir de reformas burocráticas o de las formulaciones sobre el deber ser del desarrollo, establecidas por grupos técnicos nacionales o internacionales 4/. Puede, si, impulsarse en el marco de ciertas condiciones estructurales, a través de la capacidad de los movimientos sociales para reivindicar y promover una determinada orientación del proceso de desarrollo. Esta capacidad implica una configuración de las relaciones de poder resultante de la contradicción entre los grupos sociales que aspiran a la concentración del poder y a la apropiación de los beneficios del desarrollo y los grupos que promueven la participación de ambas direcciones.

Para ubicar el problema se analizarán a continuación las tendencias de la expansión cuantitativa y las resistencias al cambio cualitativo de los sistemas educativos. En segundo término se definirá la significación social de los grupos excluidos de la educación. En tercer término se pasará revista a las explicaciones que atribuyen las resistencias al cambio de los sistemas educativos a limitaciones estructurales, desglosando dichas limitaciones en tres planos: incapacidad económica para financiar el gasto educativo, insuficiente requerimiento de recursos humanos por parte del sistema productivo, y pretensión de control político de las masas. En cuarto término se analizará la relación entre algunas variables de la estructura socio-económica y el fenómeno de la exclusión educativa, vinculando el Producto Interno Bruto (PIB) y el grado de urbanización con la alfabetización de adultos y jóvenes y la escolarización de los niños. A la luz de los resultados, se rescata la influencia de la variable política y el papel de la educación en la construcción de una sociedad democrática. A continuación se esbozará una enumeración de los movimientos sociales que en Europa y en América Latina lucharon por la educación popular, y se describirán las interpretaciones realizadas por algunos intelectuales sobre la relación entre masas y educación, así como sus propuestas para una línea de acción política de las clases populares y de los cuadros que asuman la tarea de organizarlas. El análisis se hace más detallado en este punto, ya que a dichas interpretaciones y propuestas se contraponen la perspectiva de que los cambios educativos en el sentido definido por el Seminario, son posibles en la medida en que existan imágenes participacionistas y democráticas del desarrollo - cuya estructuración debe ser realizada por intelectuales que adopten dicha perspectiva-, movilizaciones sociales que reivindiquen su concreción, y concepciones alternativas de la educación que integren tanto la necesidad de asimilación de los elementos indispensables de la ciencia y la cultura existentes, como la del desarrollo incesante de la intervención de las grandes masas en el proceso de creación social y cultural.

En las 'Conclusiones' se hace hincapié en el papel del lenguaje como el elemento integrador de mayor relevancia entre los vehículos del proceso pedagógico y se analizan algunos de los actores sociales capaces de impulsar una acción innovadora para el desarrollo de la educación popular.

Las tendencias de la expansión cuantitativa

El cambio cuantitativo operado en el último cuarto de siglo en los sistemas educativos del conjunto de la región puede definirse fundamentalmente como una significativa extensión de la cobertura que, sin embargo, coexiste con una notable incapacidad para solucionar los problemas básicos de todo proceso educativo: alfabetizar a toda la población y asegurar para todos los individuos en edad escolar un mínimo de formación educativa regular.

Entre 1950 y 1980 la población de 5 a 24 años, considerada como teóricamente escolarizable, pasó de 67 millones a 156 millones de personas, mientras que la población realmente escolarizada - las cifras no corresponden en todos los casos exactamente al mismo tramo de edad - se incrementó en el mismo período de 11 a 87 millones. Es decir, que la tasa bruta de escolarización ascendió del 17 al 56%. Ello significa que, además del esfuerzo requerido para afrontar la tasa media de crecimiento de la población (2,86% acumulativo anual) - que determina por sí sola la exigencia de un crecimiento similar de la matrícula - los sistemas sociales debieron superar el escollo que significaban tasas de cobertura extremadamente bajas como punto de partida. Dicho de otra forma, la región demostró capacidad para ampliar la oferta educativa, enfrentando conjuntamente el crecimiento de las capas de la población tradicionalmente atendidas y la ampliación del acceso para los grupos anteriormente excluidos.

Al incremento de la población deben sumarse las dificultades emergentes de los desplazamientos y la importante concentración en ciudades de más de 20.000 habitantes, cuya población creció a una tasa del 4,6% acumulativo anual entre 1950 y 1970, mientras que la población rural, con una tasa de crecimiento sensiblemente inferior, se incrementó sin embargo en términos absolutos, pasando de 86.850.000 a 127.331.926, en un proceso caracterizado por significativas migraciones temporarias y acentuada dispersión espacial 5/.

Considerando las limitaciones de la mayoría de los Estados latinoamericanos para planificar e implementar políticas sociales, el considerable incremento logrado en la cobertura educativa constituye una manifestación de capacidad de reacción frente a las demandas sociales, que es necesario tener presente para cualquier alternativa de reorientación en procura de cambios en los sistemas educativos.

Sin embargo, como se ha dicho, ese enorme esfuerzo no se ha traducido en un auténtico desarrollo educativo, entendiéndose por tal la capacidad de incorporar a los sistemas a toda la población en edad escolar y de formarla en un ciclo básico de estudios - cuya duración puede depender del grado de desarrollo de la sociedad y de los recursos disponibles - que capacite a los educandos para pensar, analizar y cuestionar situaciones, a través del aprendizaje efectivo de los grandes códigos lingüísticos y matemático y de la iniciación en el conocimiento de las leyes de las ciencias experimentales.

En efecto, hacia 1970, el 20% de los jóvenes de 15 a 24 años censados en 16 países de América Latina se autodeclaraba analfabeto, y un porcentaje similar no había llegado a finalizar tres grados escolares. En la misma fecha, y de

acuerdo con la información sobre 14 países, no asistía a ningún establecimiento escolar más del 30% de los niños de 12 años en Guatemala, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y El Salvador; más del 20% de los niños de esa edad se encontraban en la misma situación en Brasil y México; y con más del 10% se ubicaban Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica y Paraguay (en todos los grupos, los países se indican en orden descendente de los porcentajes de inasistencia). Sólo Chile y Uruguay tenían menos del 10% de los niños de 12 años fuera del sistema escolar en el momento de la realización del censo.

Relacionado con el indicador anterior debe consignarse que, de la población de 15 años censada en 1970, tenía aprobado el 6º grado escolar menos del 30% en Guatemala, Brasil, El Salvador y Nicaragua; entre el 30 y el 40% en Perú, Honduras y República Dominicana; entre el 40 y el 50% en Paraguay y México; luego registraban porcentajes de más del 60% y por debajo del 80%, Panamá, Chile, Costa Rica y Argentina, en orden ascendente de porcentajes y sólo Uruguay tiene logros del 85% (cuadro 1).

En la última década se han realizado esfuerzos considerables para reforzar la permanencia de los educandos en la escuela, al tiempo que puede decirse que, por primera vez en la historia de la región, casi la totalidad de los niños llega por lo menos a acceder al sistema educativo formal.

Sin embargo, la permanencia es muy desigual según grupos sociales. Una evidente y creciente polarización educativa se está registrando en América Latina entre la población urbana y la rural, y particularmente entre el perfil educativo de ésta y el de la residente en las capitales nacionales.

En los 14 países para los que se dispone de datos para alrededor de 1970, el 73% de los jóvenes de 15 a 24 años con escolarización nula residía en las zonas rurales, mientras que sólo el 7,7% habitaba las capitales. En las áreas rurales uno de cada tres jóvenes de 15 a 24 años no había aprobado ningún grado o curso de enseñanza primaria, mientras que en las capitales la proporción era uno de cada veinte y en el resto urbano el indicador era uno de cada diez. A las relaciones anteriores debe agregarse que uno de cada cuatro jóvenes rurales de los que ingresaron a la escuela no había logrado aprobar tres grados escolares, situación en la que se encontraban uno de cada 10 capitalinos y uno de cada siete en el resto urbano.

La situación no es mejor para los niños de 12 años, que de acuerdo a las condiciones normativas teóricas debieran haber finalizado o estar finalizando el ciclo de educación primaria. El cuadro 1 indica la respectiva proporción de niños de 12 años, tanto de la capital como de las zonas rurales que al momento de los censos carecían de instrucción o habían aprobado menos de tres grados escolares, se encontraran o no asistiendo a la escuela, es decir de niños ya excluidos de una real formación cultural mínima o con escasas posibilidades de lograrlo dado el retraso pedagógico.

Una primera observación pone de relieve la disparidad de las condiciones según países, que se miden entre magnitudes del 3% y el 32% para capitales y entre 14% y 77% para zonas rurales (se excluyen los países que no son estrictamente comparables porque la información se refiere al 'resto del país' y no a las zonas rurales). La segunda observación denota que las oportunidades de logro educativo son entre dos y cinco veces más desfavorables para los niños rurales que para los urbanos y que las diferencias entre países en los niveles

Cuadro 1. América Latina: Indicadores de nivel de instrucción primaria de la población de 15 años, y de 12 años desagregada según capital y zonas rurales, para 14 países de la región, alrededor de 1970

(porcentajes)

Países	Población de 15 años con 6° y más grados aprobados	Población de 12 años		
		Que no asiste	Sin instrucción y con menos de 3° grado aprobado	
	Total país	Total país	Capital	Rural
Argentina	77	14	3 <u>a/</u>	10 <u>b/</u>
Brasil	27	29	36 <u>b/</u>	73
Costa Rica	72	13	6	14
Chile	67	6	11	33
El Salvador	27	30	24	69
Guatemala	22	48	22	69 <u>c/</u>
Honduras	34	34	29	62
México	42	27	15	44 <u>c/</u>
Nicaragua	27	40	30	82
Panamá	61	14	7	37
Paraguay	41	12	13	40
Perú	33	14	22	77
República Dominicana	35	30	32	59
Uruguay	85	7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cálculos a partir de cuadros 21, 22 y 23 del programa OMUECE realizado por CELADE con los censos de población de alrededor de 1970. para Uruguay datos del V Censo de Población (1975).

- a/ En el censo "solo Capital Federal".
b/ En el censo "Resto Urbano".
c/ En el censo "Resto del país".

educativos urbanos son generalmente menores que las registradas en las zonas rurales. La tercera observación indica que en siete de los once países comparables respecto de la situación de la educación en el medio rural, más del 50% de los niños rurales de 12 años pueden ser considerados futuros integrantes de la categoría de analfabetos censales o funcionales.

Las cifras expuestas muestran un fenómeno discriminatorio en relación con la población rural, que significa la constitución de dos universos, entre los que se alza una barrera cultural y educativa muy difícil de atravesar, especialmente en lo que hace a las posibilidades de inserción ocupacional.

En lo que se refiere a la Población Económicamente Activa (PEA) con independencia de la edad, en los 16 países considerados se registra en 1970 una polarización que se mide por el hecho de que mientras el 50 % de la PEA rural carecía de estudios, sólo se encontraba en esas condiciones el 8% de la capitalina, y mientras sólo el 2% de la primera tenía 7 y más años de educación, se encontraba en esta categoría el 40% de la PEA capitalina 6/.

La información anterior adquiere particular realce si se considera el incremento porcentual que han registrado respecto del total de la PEA urbana las ocupaciones que requieren educación previa y la fuerte disminución relativa de la población rural (que se prevé descenderá en la próxima década de ser la tercera parte de la población total de la región a constituir sólo la cuarta parte) a través de intensos procesos migratorios que afectarán particularmente a los jóvenes.

El problema se plantea, aunque con menor agudeza, para los sectores subproletarios de las ciudades, que si bien no siempre están afectados por la falta de oferta de servicios educativos, lo están en todos los casos respecto de la inaccesibilidad del modelo cultural de la escuela, la inadecuación de las prácticas pedagógicas y las relaciones de clase insertas en la comunicación educador\educando 7/.

Aunque las barreras culturales no son la única causa de la marginalidad urbana, es evidente que la desigual asignación educativa está contribuyendo en forma intensa a limitar la movilidad espacial y vertical de la población, en una coyuntura donde se registran importantes cambios en la estructura productiva y en los tipos de ocupación ofrecidos a los jóvenes, en el marco de un significativo proceso de crecimiento del Producto bruto interno (PIB) por habitante 8/.

La expansión de la cobertura educativa ha implicado un considerable cambio en las características culturales de la población recientemente incorporada respecto de la tradicionalmente atendida. Tal como lo analiza J.C. Tedesco en el estudio incluido en este texto, la acción pedagógica del sistema educativo formal sigue reposando en la creencia de que la sociedad es homogénea y de que todos los educandos participan de los mismos códigos sociolingüísticos que se emplean en el ámbito escolar y se supone apoyada a través de un comportamiento cultural similar en los hogares de los que provienen los escolares. Por el contrario, la incorporación de nuevos grupos plantea, en las situaciones límite, el problema de poblaciones cuya lengua materna no es la oficial nacional, y, en las situaciones ' normales ', las dificultades emergentes de la socialización de quienes pertenecen a subculturas populares, tradicionalmente subvaloradas y no han tenido siquiera la oportunidad de acceder a los elementos que conforman la cultura ' oficial '.

La incorporación efectiva de estos nuevos grupos a los sistemas educativos formales sólo sería posible a partir de la identificación y valoración de la subcultura de origen de los educandos, de las características de sus códigos lingüísticos, y del establecimiento de mecanismos de aprestamiento y socialización previos al ingreso que permitieran a los educandos realizar el pasaje a la cultura escolar. En otras palabras, supone que la escuela debe

incorporar en sus mensajes tanto el reconocimiento de la vida social de los grupos populares como la metodología indispensable para el tránsito.

Por el contrario, la expansión de la cobertura se ha realizado a través de una mera ampliación del modelo educativo tradicional, habiéndose agregado al desconocimiento por parte de los maestros de las condiciones culturales de los educandos (en su dimensión antropológica) y a la repetición mecánica de los modelos educativos de las clases medias que se pretende sobreimponer a los de los grupos populares, una menor capacitación de los educadores en los aspectos referidos al lenguaje y a la lecto-escritura, temas que suscitan cada vez menor interés.

Paralelamente el curriculum está diseñado para los grupos integrados, cuyas condiciones de vida han permitido una prolongación de la niñez y de la adolescencia entendidas como etapas en las que predominan las actividades expresivas y lúdicas, y abarca un período cada vez más prolongado de estudios. El resultado es no sólo el rechazo de los educandos de origen social popular por parte del sistema escolar, sino que en el limitado período en que éstos permanecen en la escuela no se alcanza a proveerlos de un núcleo de conocimientos de valor instrumental.

Estos problemas, que están reclamando cambios esenciales, no han sido encarados como una prioridad por las reformas educativas que se han implementado en años recientes en América Latina, que, como lo indica W. García en su estudio, han dado como resultado la generación de órganos burocráticos en mayor proporción que la incorporación de reales innovaciones. Si bien en algunos casos aquéllas implicaron replanteos de la educación básica, en general se orientaron en mayor medida hacia la extensión de ese nivel de educación, lo que implica "mayor cobertura educativa de los grupos ya beneficiados por el sistema" o a modificar la educación media, que como señalan Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo en este Informe, "es el nivel que probablemente ha registrado mayores transformaciones a lo largo de este siglo".

La contradictoria participación de las clases medias en el sistema de poder, por el papel medular que juegan para la legitimación del mismo y el peso que tienen en los sectores modernos de la producción y el consumo, les ha permitido obtener un intenso crecimiento de la oferta educativa a ellas dedicada. En una aparente contradicción, este acelerado crecimiento de la oferta de educación media puso en peligro los objetivos perseguidos por la concepción elitista (el sistema educativo en sus niveles medio y superior debe cumplir una función de selección social) y, en consecuencia, parte de las reformas estuvieron destinadas fundamentalmente a canalizar hacia formaciones terminales a la 'clientela' de la educación media, desviándola del acceso a la educación superior 9/.

Lo expuesto permite extraer una primera conclusión : los sistemas educativos formales de la región han demostrado en la última década una capacidad de reacción muy intensa en el plano cuantitativo, a la vez que se ha podido introducir en ellos un conjunto muy considerable de cambios pretendidamente orientados a la modificación cualitativa, demostrando, en ambos planos, que no se está ante una situación de inercia social; pero el conjunto de los cambios no estuvo orientado a resolver el problema de la educación básica, es decir, el problema de la educación popular.

Las explicaciones sobre las resistencias al cambio educativo

Dado que el problema central no es por qué no cambian los sistemas educativos, sino por qué cambian de acuerdo con orientaciones que no constituyen una respuesta adecuada a los problemas de la socialización de las masas, se han formulado diversas interpretaciones sobre las causas de esa particular ineficacia.

Una primera explicación aduce que la cobertura efectiva de toda la población en un ciclo de educación básica implica una asignación de recursos que las economías de la región no están en condiciones de realizar.

Respecto de este argumento, debe señalarse que, entre 1960 y 1970, el PIB de la región creció a una tasa acumulativa anual del 5,6%, tasa que, entre 1971 y 1980 fue de 5,8%, lo que ubica al crecimiento económico de América Latina en este último período no sólo por encima de las economías desarrolladas de mercado (3,3%), sino incluso por sobre la tasa alcanzada por las economías centralmente planificadas (5,5%) 10/.

En el marco de esta dinámica considerable de los sistemas económicos, cuyo alto promedio no se debe ni a la gravitación de unos pocos países con tasas muy altas que compensen las bajas tasas del resto, ni a la situación de los exportadores netos de energía, la asignación para educación no registra niveles homogéneos, variando entre el 1,5% y el 7,2% del PIB, con la casi totalidad de los países por debajo del 5%.

La información disponible indica que en la región no hay una tendencia común en cuanto al crecimiento del gasto educativo: en nueve países sube, en ocho desciende, y en tres se mantiene estable a lo largo de la década del 70 11/.

Tampoco puede encontrarse una relación definida del gasto educativo con el monto del PIB por habitante. Así, Argentina y Venezuela, que figuran en 1976 con una cifra similar de alrededor de 1300 dólares (de 1970) por habitante, asignan respectivamente en ese año el 2,4 y el 5,3% del PIB para educación. Costa Rica y Chile, en el orden de los 800 dólares PIB/habitante en el mismo año, asignan al gasto público en educación 6,9 y 3,7% respectivamente; Colombia y Perú, en el orden de los 650 dólares PIB/habitante dedicaban a ese rubro el 1,9 y el 3,6% respectivamente.

Tampoco la tasa de crecimiento del PIB parece tener una relación directa con la asignación del gasto educativo: Brasil registra, entre 1970 y 1975 una tasa media anual de crecimiento del PIB por habitante del 7,7%, reduciendo entre 1970 y 1976 el porcentaje del gasto educativo de 2,7% a 2,3%, mientras que México, cuya tasa anual de crecimiento del PIB/habitante en dicho período fue sólo del 2,3% incrementa su gasto educativo del 2,6 al 4,3% 12/.

A lo anterior hay que agregar que la distribución del gasto por niveles educativos presenta variaciones considerables según los países, y no guarda relación necesaria con el hecho de haberse integrado o no a toda la población

a la educación básica. Inversamente, la asignación a la educación superior no tiene relación con la mayor o menor cobertura en ese nivel, sino que se observa una fuerte oscilación del gasto por alumno según los países 13/.

Una segunda explicación atribuye la inercia de los sistemas educativos a las características del aparato productivo de la región. Dada la heterogeneidad estructural y tecnológica de las economías latinoamericanas, con presencia simultánea de sectores de productividad alta, media y primitiva que requieren recursos humanos de desigual calificación, la distorsionada estructura educativa de América Latina, con sectores de la población altamente educados y otros de escolarización nula o incipiente, no haría otra cosa que reflejar las desiguales demandas del aparato productivo.

Para que la argumentación fuera válida, sería necesario encontrar una correspondencia entre los perfiles educativos de los países y los 'perfiles' de su estructura productiva, lo que no ha sido comprobado. Pero, además, el problema en discusión es la desigualdad educativa en el nivel de la enseñanza básica, y por lo tanto el argumento implicaría asignarle a ésta una función de calificación de la mano de obra que no le es propia, ya que sus efectos en materia de recursos humanos tienen que ver con el desarrollo de un funcionamiento mental básico - que sin duda tiene consecuencias sobre la productividad, aunque no rigurosamente mensurables - y con la capacidad de aprendizaje y adaptación de la mano de obra (que por otra parte está en la región expuesta a una extraordinaria movilidad horizontal) pero su relación con calificaciones definidas para el desempeño de ocupaciones específicas es muy escasa.

Lo cierto es que el perfil educativo de la mano de obra en los distintos niveles ocupacionales tiene una mayor correspondencia con el nivel del perfil educativo del conjunto de la PEA de cada país que con los requerimientos tecnológicos de cada tipo de ocupación. Si éstos requerimientos fueran el factor decisivo, se podría observar un paralelismo - que no existe - entre los perfiles educativos de ocupaciones similares en países diferentes. Además, las observaciones realizadas en las empresas demuestran que los niveles educativos de quienes desempeñan puestos similares tienen una considerable disparidad, ya que tendría tanta gravitación el aprendizaje realizado en el transcurso de la historia ocupacional del individuo como sus calificaciones formales. 14/.

Este argumento se complementa en algunos casos aduciendo que el Estado, al no asignar prioridad a la educación básica, estaría favoreciendo los intereses de las empresas capitalistas, ya que una mayor calificación educativa de la mano de obra plantearía el aumento de los costos de las remuneraciones. El argumento no explica por qué las empresas de mayor poder económico y de tecnología más avanzada emplean personal con una calificación educativa superior a la del promedio del mercado y la remuneran también por encima del promedio de éste 15/.

La lógica del argumento llevaría a suponer que son los empresarios de los sectores de baja productividad, y en consecuencia con menor poder social, los que lograrían que el Estado respondiera a sus intereses, limitando o suprimiendo la oferta de educación para los grupos destinados a desempeñarse

en ese sector de la economía.

Por otra parte, la experiencia histórica reciente de América Latina demuestra que la remuneración del trabajo es fundamentalmente resultado de la relación de fuerzas sociales, y que cuando el poder es asumido por grupos dispuestos a reducir la parte de los salarios en la distribución del ingreso, se utilizan mecanismos coercitivos de efectos inmediatos que poco tienen que ver con la sutileza de la argumentación anterior.

Finalmente, una tercera explicación de la inercia y bajo rendimiento de los sistemas educativos, la atribuye a que los grupos de poder consideran que la educación básica incrementaría la capacidad de movilización y de organización política de las masas, constituyendo un factor de desestabilización de los sistemas de dominación.

En cuanto a este argumento se puede señalar que existen ejemplos históricos de sistemas de dominación fuertemente autocráticos que intentaron lograr un apreciable grado de consenso a través de una política educativa muy dinámica, dirigida a las grandes masas y complementada con el encuadramiento de la infancia y la juventud en organizaciones que, abarcando un conjunto de actividades sociales, tenían por objetivo la ideologización ^{16/}; y que, inversamente, regímenes de tipo oligárquico no han utilizado la función educativa como forma de control, confiando la socialización política a los mecanismos tradicionales, especialmente en las zonas rurales ^{17/}. La opción por una u otra alternativa parece remitir más al tipo de dominación y a la capacidad de movilización de las masas en torno a una propuesta ideológica, que a una función propia del sistema educativo como agencia de creación de consenso o de disenso social.

Lo que parece evidente es que una educación que incluya el desarrollo de la lógica y de la capacidad de análisis junto con el aprendizaje de los mecanismos elementales del método científico, difícilmente pueda formar individuos en los cuales la racionalidad se limite a un uso instrumental, coexistente con un simultáneo acatamiento a una interpretación dogmática de la estructura social y a la exclusión generalizada de la población de los procesos políticos. Tal esquema supondría una sociedad regida por una ' racionalidad ' tecnocrática, con altos requerimientos de capacitación para el desempeño de roles productivos y una orientación fuertemente individualista para el resto de la actividad de los ciudadanos.

Pero además, la probabilidad de que a través del sistema educativo se imponga en los educandos una ideologización excluyente de cualquier otro conjunto de valores depende de múltiples condiciones internas y externas al sistema educativo. Entre las primeras figura la coherencia de esa ideología con los valores establecidos en dicho sistema. A propósito del fascismo Michel Ostenc concluye afirmando " la tarea /de formar en la ideología fascista/ es tanto más complicada porque esos jóvenes no son fáciles de convencer en la medida en que están expuestos a la enseñanza de una escuela que se mantiene rebelde en relación con el fascismo y profundamente ligada a los valores humanistas de la cultura " ^{18/}. Entre las segundas, no bastaría un ejercicio autoritario del poder para imponer la ideología, sino que se

requeriría una situación social caracterizable por una alta integración cultural en torno a una matriz autoritaria, de la cual la ideología fuera su expresión coherente 19/.

La argumentación que atribuye a motivaciones políticas el estancamiento de la educación básica arguye que existiría una programación racional de las estrategias educativas consistente en negar educación a las masas rurales y marginales urbanas - es decir, limitar la expansión de la escuela elemental - porque ésta pondría en sus manos instrumentos para una ampliación de la conciencia de clase, mientras que daría educación de nivel superior a las clases medias, para asegurar la reproducción ideológica del sistema.

Sin embargo, lo cierto es que, en el plano ideológico, la educación básica dirigida a población en edad escolar, presenta una versión simplificada de la estructura social y de la historia, apta para vincular a los niños con la herencia cultural de la sociedad a la que van a pertenecer y que, apoyándose en su incipiente desarrollo psicobiológico y en la carencia de elementos cognoscitivos, puede cumplir fácilmente en lo inmediato un papel decisivo para la integración social. No puede negarse que si la educación elemental logra en los educandos el desarrollo de formas organizadas de pensamiento, basadas en las leyes del método científico y estimula la capacidad de cuestionamiento, los efectos a largo plazo pueden traducirse en actitudes de oposición a sistemas económicos y políticos asentados en mecanismos arbitrarios de distribución de la riqueza y el poder, pero debe señalarse la importancia relevante de la inserción social y las contradicciones de clase como condicionantes básicos de esta posibilidad. Inversamente, la educación de nivel secundario y terciario tiene funciones eminentemente políticas, y todo análisis académico implica dudas y cuestionamientos sobre el orden social, especialmente si éste no está apoyado en un consenso respaldado en la convicción de los educadores, en la socialización política que reciben los educandos en la familia y junto a sus pares, y por la capacidad integradora de movimientos políticos globales.

Por otra parte, es conocido que la expansión de la educación media y superior tiene, en sus primeras etapas, un efecto estabilizador muy grande, porque transfiere expectativas de cambio social de una generación a la siguiente, y traslada al plano de la movilidad individual las esperanzas en un cambio estructural. Pero cuando el desarrollo de estos modelos educativos llega al punto en que sus egresados no tienen los ingresos ni el status esperado - independientemente del nivel medio o alto que objetivamente puedan ocupar en la estructura social -, aun en los casos de sistemas que cuentan con cierto grado de consenso, las frustraciones de los estudiantes adelantan las frustraciones de las clases medias, originadas en su escasa gravitación en la conducción real de la sociedad, y los educados comienzan a actuar como agentes de conflicto, poniendo en tela de juicio la estructura de poder y el modelo de desarrollo.

A pesar de lo expuesto, que, por otra parte surge por sí mismo de una observación elemental de la realidad, es bien cierto que el esfuerzo mayor de los Estados de la región se ha canalizado en el período reciente hacia la educación media y superior y no hacia la educación básica, con un consecuente incremento de los conflictos entre el poder y los jóvenes.

Sin desmedro de un análisis posterior sobre las explicaciones políticas, parece conveniente recolocar el tema de la educación popular en un análisis estructural de América Latina, para dar cabida al papel que juegan en relación con el poder - y por lo tanto en la orientación del desarrollo educativo - los grupos sociales populares que, para las interpretaciones que se han resumido más arriba, son objetos pasivos de programaciones establecidas en la cúpula.

Una aproximación estructural al fenómeno de
la exclusión educativa

Se intentará establecer con el cuadro 2 la relación entre la alfabetización por un lado y la estructura económica y el grado de urbanización de las sociedades por el otro. Si la primera fuera resultado exclusivo y directo de la articulación de las variables desarrollo económico y modernización, los países se presentarían ordenados por el indicador alfabetización de acuerdo con la magnitud de esas variables. Las 'desviaciones' entre el marco estructural y los logros culturales definen el espacio propio de la acción política que consolida la educación de masas en virtud de procesos de integración nacional o de movilización social, o por el contrario la restringe, respondiendo a otras relaciones de clases y de poder.

Los indicadores utilizados son: 1) Producto Interno Bruto (PIB) por habitante en 1975; 2) porcentaje de población urbanizada definiendo como tal a la que reside en localidades de más de 20.000 habitantes de acuerdo con la información censal de 1970 y años siguientes; 3) analfabetismo de la población mayor de 15 años y del tramo joven comprendido entre 15 y 24 años (datos de los mismos censos).

En la ordenación del cuadro se introducen los siguientes niveles: 1) El PIB por habitante está desagregado en: Alto (más de US\$ 900 de 1970); Medio alto (US\$ 600 a US\$ 900); Medio bajo (US\$ 400 a US\$ 600) y Bajo (menos de US\$ 400). 2) La urbanización se considera: Alta (más del 40% de la población urbana); Media (entre el 30 y el 40%); Baja (menos del 30%). 3) El analfabetismo se clasifica de acuerdo con la situación de los adultos como: Alto (25% y más); Medio (10 a 25%); Bajo (menor del 10%).

El cuadro sugiere una serie de observaciones:

a) El analfabetismo adulto fluctúa entre el 6 y el 53%, con una serie numerosa de puntos intermedios 20/ y entre dos consistentes agrupamientos de países, ubicados en los polos del entrecruzamiento de variables. En el superior, de ingresos altos y alto grado de urbanización, la alfabetización tiene valores altos y medios, mientras que en el inferior, de ingresos bajos, la urbanización es baja en la casi totalidad de los países y la alfabetización tiene valores mínimos.

Cuadro 2. América Latina: Relaciones entre el ingreso per cápita, la urbanización y el analfabetismo (porcentajes)

PIB/habitante 1975 a/	Analfabetismo b/	Urbanización Alta c/			Urbanización Media c/			Urbanización Baja c/		
		Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Alto: US\$ 900 y más			Venezuela (23,5)12,0 Chile (11,9)4,7	Argentina (7,4)4,2 Uruguay (6,1)1,6	México (25,8)16,4	Panamá (21,7)12,4				
Medio Alto: US\$ 600-900			Colombia (19,2)11,5		Brasil (33,6)24,5 Perú (27,5)13,5				Costa Rica (11,6)5,2	
Medio Bajo: US\$ 400-600					Ecuador (25,8)14,2 Rep. Dominicana (32,8)21,1			Guatemala (55,9)45,4 El Salvador (42,9)28,8	Paraguay (19,9)9,6	
Bajo: US\$.- 400					Nicaragua (42,5)35,1			Bolivia (37,9)17,3 Honduras (48,5)27,1 Haití (76,7)63,4		

a/ Producto interno bruto por habitante de 1975. Los niveles en dólares de 1970, al costo de los factores y a precios del mercado indicados en forma sucesiva entre paréntesis, son los siguientes: Alto (más de US\$ 900): Argentina (US\$ 1354 - US\$ 1368); Venezuela (US\$ 1243 - US\$ 1278); México (US\$ 998 - US\$ 1032); Uruguay (US\$ 976 - US\$ 1159); Panamá (US\$ 940 - US\$ 1043); Chile (US\$ 759 - US\$ 821). Medio alto (US\$ 600 a US\$ 900): Costa Rica (US\$ 777 - US\$ 875); Brasil (US\$ 653 - US\$ 777); Perú (US\$ 647 - US\$ 707); Colombia (US\$ 641 - US\$ 708). Medio bajo (US\$ 400 a US\$ 600): Ecuador (US\$ 470 - US\$ 542); Guatemala (US\$ 461 - US\$ 494); República Dominicana (US\$ 448 - US\$ 503); El Salvador (US\$ 440 - US\$ 476); Paraguay (US\$ 413 - US\$ 452). Bajo (menos de US\$ 400): Bolivia (US\$ 345 - US\$ 370); Nicaragua (US\$ 339 - US\$ 480); Honduras (US\$ 273 - US\$ 296); Haití (US\$ 122 - US\$ 135). Se incluyó Chile en la categoría de alto ingreso a pesar de que por la cifra de ese año debería estar en la de medio alto, porque a lo largo del decenio figuró junto a los países de la primera categoría nombrada. En 1980 una categorización en tramos de menos de US\$ 550, 500 a 750, 750 a 1000 y por encima de US\$ 1000 mantiene a los países en las mismas categorías con la excepción de El Salvador y Perú que disminuyen respectivamente un escalón.

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1979, Naciones Unidas E/CEPAL/G-1125, diciembre de 1980. Cuadro N° 114 y CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1980. Síntesis preliminar E/CEPAL/G-1153, abril de 1981, Cuadro N° 18.

b/ Analfabetismo circa/1970 según declaraciones censales. Alto analfabetismo adulto: 25% y más; Medio: 10 a 25%; Bajo: menos del 10%. Alto analfabetismo de jóvenes de 15-24 años: 20% y más; Medio: 10 al 20%; Bajo: menor del 10%. La cifra entre paréntesis se refiere al analfabetismo de la población de 15 y más años y la cifra al costado del paréntesis se refiere a la población comprendida en el tramo de edad 15-24 años.

Fuente: La información sobre la población adulta proviene de UNESCO: ED-79/MINEDLAC/REF.2. Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Análisis estadístico. La información sobre analfabetismo 15-24, proviene del programa OMUECE de censos de 1970, procesados por el Proyecto RLA/79/007 y publicados en DEALC/24 salvo para Haití y República Dominicana que se origina en UNESCO, Estadísticas sobre el nivel de instrucción y el analfabetismo. Informes y estudios estadísticos N° 22, ISBN-92-3-001506-7, París 1977 y para Uruguay, Dirección General de Estadística y Censos, V Censo General de Población. Educación. Montevideo 1980.

c/ Porcentaje de la población nacional residente en localidades de 20 000 habitantes y más de acuerdo a censos realizados entre 1970 y 1975. El ordenamiento de los países es el siguiente: Alta urbanización (por encima del 41%, promedio de América Latina): Argentina: 66,3; Uruguay: 64,7; Chile: 60,6; Venezuela: 59,4; Colombia: 46,2 y Cuba: 43,4. Media (del 30 al 40%): Perú: 40,3; Brasil: 39,5; Panamá: 39,4; Barbados: 37,0; Ecuador: 35,3; México: 35,2; Nicaragua: 31,0 y República Dominicana: 30,2. Baja (por debajo del 30%): Bolivia: 27,2; Costa Rica: 27,0; Guyana: 26,2; Paraguay: 21,5; El Salvador: 20,5; Honduras: 20,2; Guatemala: 16,1; Trinidad y Tobago: 13,1; Haití: 12,7 y Jamaica: 12,3.

Fuente: E/CEPAL/G-1125, Cuadro 4.

b) En el tramo de ingresos más altos, Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela (en orden decreciente) tienen altas tasas de urbanización, con analfabetismo bajo para los dos primeros y medio para los dos restantes, pero polarizados en los extremos de esta categoría, lo que podría vincularse con la duración del proceso de urbanización: antiguo en Chile, muy reciente en Venezuela. México y Panamá figuran con tasas de urbanización media (reciente en ambos casos) y, al igual que Venezuela, con altos porcentajes de analfabetismo en relación con la categoría de ingresos y urbanización en que se encuentran, pero al tener México un cuarto de su población adulta en condición analfabeta, queda comprendido en el tramo alto de la respectiva categoría.

c) La oscilación en los porcentajes de analfabetismo de los países de ingresos altos es la mayor de todas las que se registran en el seno de cada tramo de ingresos - del 6% en Uruguay al 25% en México - y se origina por la coexistencia, en la misma categoría de ingresos, de países de desarrollo educativo y social temprano y países en los que se ha producido en los últimos tiempos un acelerado crecimiento del PIB por habitante (México, Panamá y Venezuela), que no involucra igual aceleración en el cambio del perfil educativo de la población adulta, salvo en el caso en que se desarrollen agresivas políticas de alfabetización dirigidas especialmente a ella.

d) En el tramo de ingresos medio-altos, los países se distribuyen en todas las categorías de urbanización: Colombia en la posición superior, Perú y Brasil en la media y Costa Rica en la baja, con la peculiaridad de que el último país - predominantemente rural - tiene el menor índice de analfabetismo, (atribuible a un antiguo proceso de participación social y política) inferior aún al de todos los países del tramo anterior a excepción de Argentina y Uruguay. La distancia entre las tasas de analfabetismo de Brasil y Perú (6 puntos) es contradictoria con su casi igual grado de urbanización. En el caso de Colombia, la alta tasa de urbanización y el comienzo, hacia 1950, del proceso de concentración de los asentamientos humanos, parecerían haber incidido en su ubicación en la categoría de alfabetización media, que no puede ser explicada ni por el dinamismo del crecimiento económico ni por la capacidad de generación de empleo en el período inmediatamente anterior al censo.

e) En el tramo de ingresos medio-bajos no se encuentra ningún país de urbanización alta, y, al igual que en el caso anterior, debe destacarse que un país predominantemente rural, Paraguay, tiene no sólo la tasa de analfabetismo adulto más baja de la categoría, sino que ella es inferior a las de México, Venezuela y Panamá en el tramo de altos ingresos, y a las de Brasil y Perú en el tramo de ingresos medio-altos y ligeramente superior a la de Colombia en ese mismo tramo. Algunos factores explicativos de esa situación serían: i) la alta concentración de la población en el área rural cercana a la capital; ii) la experiencia, generalizada a todos los grupos sociales, de emigración a la Argentina, que implica socialización anticipatoria para un patrón de demandas educativas más alto en el mercado de empleo; iii) el papel de la educación como instrumento de castellanización para una población rural de bilingüismo guaraní-español muchas veces incipiente que, para vencer esta barrera, refuerza sus demandas educativas. Los porcentajes de analfabetismo de los países de esta categoría con urbanización media - Ecuador y República Dominicana - no son muy diferentes de los de los países del tramo de ingresos medio-altos con el mismo nivel de urbanización.

f) En el tramo de ingresos bajos, la casi totalidad de los países tienen baja urbanización, y el único que entra en la categoría de urbanización media (Nicaragua) se encuentra en el borde inferior del tramo. Los porcentajes de analfabetismo son muy similares, girando alrededor del 40%.

g) La introducción de las tasas de analfabetismo del grupo de 15 a 24 años de edad y su comparación con los porcentajes de analfabetismo adulto muestra en la mayoría de los países importantes reducciones: siete países cambian de categoría con este nuevo indicador de analfabetismo, bajando en todos los casos un escalón. De ellos, dos - que ya se encontraban cerca del límite de su respectiva categoría - son de ingresos altos (Chile y México), siendo la reducción en Chile proporcionalmente muy superior a la de México, a pesar de que sus valores de partida eran considerablemente más bajos. En la categoría de ingresos medio-altos, en Costa Rica y Perú el porcentaje de analfabetismo joven es la mitad del registrado entre los adultos, pero mientras en el primer país el hecho es el resultado de una antigua política educativa que ya había logrado hacer descender el analfabetismo de los adultos al 11%, en el segundo se partió de una situación de analfabetismo de la totalidad de la población adulta del orden del 27%. Otros dos países con ingresos medio-bajos (Ecuador y Paraguay) junto con Bolivia, de ingresos bajos, no solamente ascienden de categoría, sino que logran las más importantes reducciones, partiendo de tasas muy considerables de analfabetismo. Es también sugestivo que sean precisamente los cuatro países con considerables núcleos poblacionales en situación de bilingüismo incipiente, mientras que Bolivia y Perú se caracterizan además por la presencia de monolingüismo indígena, los que hayan logrado reducciones tan importantes en las tasas de analfabetismo.

h) Si el aumento del alfabetismo en los jóvenes demuestra el esfuerzo social dirigido a incorporar a toda la población a la cultura nacional, es necesario destacar que los logros tienen una importancia muy desigual según los países, ya que la gama se extiende desde una tasa de analfabetismo de 1,6% hasta el 45%. Dentro de cada tramo de ingresos, las distancias tienden a acentuarse en lugar de disminuir. Así, en el más alto, la gama va desde el 1,6% de Uruguay hasta el 16% de México; en el tramo de ingresos medio-altos, desde el 5% de Costa Rica hasta el 24% en Brasil; en el tramo medio-bajos, del 9% de Paraguay al 45% de Guatemala; y es en el tramo de ingresos bajos donde las distancias son menores, ya que oscilan entre el 17% de Bolivia y el 35% en Nicaragua. La observación indica también que la tasa de crecimiento del PIB y el nivel económico no determinan necesariamente la homogeneidad social en otros planos, y también se puede señalar que el ritmo de crecimiento económico registrado en la década de 1960 a 1970 tampoco es definitorio para la reducción del analfabetismo. Así, Brasil, que logró una tasa de crecimiento del PIB por habitante del 35%, mantiene un analfabetismo en los jóvenes equivalente al 73% de la tasa de los adultos, mientras que Perú, cuya tasa de crecimiento del PIB por habitante fue en el mismo período del 23%, obtiene una reducción en el analfabetismo que se concreta en el hecho de que la tasa para los jóvenes es la mitad de la de los adultos, situación similar a la de Bolivia, con un incremento del 33% en su PIB por habitante. Las comparaciones podrían hacerse con otros países, pero interesa destacar algunos, con tasas de analfabetismo inicialmente elevadas, en los que los resultados positivos no pueden ser explicados por la dinámica propia de los

sistemas educativos, sino que se deben a las políticas deliberadamente instrumentadas y a la demanda social existente.

El conjunto de la información disponible sobre alfabetismo indica claramente que éste está asociado a la expansión de la educación básica formal. Cuanto más desarrollado está el sistema educativo, y particularmente el oficial, más bajo es el analfabetismo juvenil, y viceversa. Más aún, las estadísticas disponibles no registran cambios significativos en la alfabetización por efecto de acciones distintas de las educativas regulares, con la excepción de los casos en que se ha promovido una movilización de toda la sociedad para integrar a la población por medio de la lecto-escritura, como se ha demostrado recientemente en Nicaragua. Lo dicho está corroborado por las cifras: los países que tienen un analfabetismo juvenil del 5% o inferior (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica, en orden ascendente) son aquellos que invirtieron históricamente mayores esfuerzos en la educación básica regular en virtud de la integración de las fuerzas sociales populares en un proceso democrático de participación social. Entre los países que en los últimos años redujeron más fuertemente el analfabetismo entre los jóvenes figuran Bolivia y Perú (con procesos simultáneos de movilización social y desarrollo de la educación básica) y Panamá y Venezuela (en los que procesos de integración nacional y democrática se expresaron en intensas políticas de escolarización).

A este respecto, el caso de los países de habla inglesa del Caribe - que no han sido incluidos en el cuadro 2 por no haberse podido obtener datos económicos comparables - muestra que la eliminación del analfabetismo es un proceso realizable sin grandes recursos financieros, pero sobre la base del establecimiento de un sistema de educación básica integrado. Entre 1943 y 1946, años de realización de censos en las colonias británicas del Caribe, y los censos que en 1970 efectúan los estados independientes, se producen significativos cambios entre las tasas de analfabetismo indicadas en los primeros y la información sobre no escolarización establecida en los últimos. Barbados pasa de una tasa de analfabetismo de 7,3% en los habitantes de 10 años y más a 0,6%; Guyana, de 21,4% a 6,8%; Jamaica, de 23,9% a 3,2%; Trinidad y Tobago, con una tasa del 22,6% en el primer año mencionado, baja al 6,6% en 1970. En los países menores la evolución es la siguiente: Grenada del 18,2% al 1,7%; Dominica del 35% al 4,7% y Santa Lucía del 44,8% al 14,8%.

La transformación no era fácil dado que el modelo colonial introdujo una segmentación social articulada en forma múltiple en las relaciones de clases, razas, culturas y condición urbana-rural. Así, por ejemplo, el censo de 1946 de Trinidad y Tobago indicaba las siguientes situaciones de analfabetismo: blancos 3,1%, negros 9,4%, hindúes 50,4%, sirios 13,6%, chinos 14,5%, mestizos 8,5%. La situación de negros e hindúes era la más significativa, porque aportaban respectivamente el 46,9% y 35,1% de la población total y la nítida diferencia entre ambos grupos en cuanto a alfabetización indica no sólo las diferencias cronológicas de su establecimiento en la colonia, sino la distinta radicación - urbana para los negros y rural para los hindúes - y la diferente inserción ocupacional.

El desafío para los jóvenes estados independientes fue integrar en una nación un conjunto culturalmente heterogéneo de poblaciones. Ello implicaba socializar en una lengua a grupos sociales que tenían una pluralidad de lenguas maternas y variedades de léxicos inglés-créole y francés-créole sin contar el carácter del español como 'lengua franca' de la región, y lograr una identidad nacional tanto más necesaria dadas la pequeña escala territorial, la escasa población, la débil economía y la herencia colonial de relaciones sociales segmentarias. Para afrontarlo se profundizaron las políticas de escolarización que se habían iniciado en la última etapa colonial, y el resultado fue que en 1970, en Trinidad y Tobago, país tomado como referencia, sólo el 8% de la población mayor de 15 años no había recibido educación formal. El indicador bajaba al 1% entre los jóvenes de 15 a 19 años, mientras que el 9% de la población adulta había aprobado menos de tres grados (2% en el caso de Barbados, país que registra los mayores niveles educativos del Caribe de habla inglesa) y el 22% no había logrado aprobar los seis cursos escolares. Pero mientras la población de 65 y más años registraba 39% de incumplimiento de la totalidad del ciclo primario, de la de 15 a 19 años sólo estaba afectado un 11,6%. Debe anotarse que Lawrence Carrington, a quien seguimos en este tema, considera el incumplimiento del ciclo primario completo como analfabetismo funcional 21/, ya que para él "El alfabetismo es funcional cuando suscita en el individuo una conciencia crítica de la realidad social capacitándolo para entender, dominar y transformar la realidad" 22/.

La segunda etapa del análisis consiste en identificar el nivel de formación educativa, dado que el indicador de alfabetismo censal sólo refleja las declaraciones de los encuestados y aún en el supuesto de que éstas no estén deformadas por la vergüenza o el temor de declararse iletrado, la denominación encubre meras habilidades para dibujar la firma o una alfabetización incipiente.

Para el análisis comparativo se ha elegido como población de referencia la de 12 años, considerando que es la generación más joven la que puede dar la pauta para la evaluación de los efectos del esfuerzo social educativo más reciente. Como indicador de nivel se ha considerado la formación a lo largo de tres grados escolares, entendiendo que ésta asegura, aunque no siempre, un uso mínimo de los instrumentos de lectura y escritura. Se consideran excluidos de los beneficios de una cultura mínima los niños de esa edad que no asistieron a la escuela, los que asistieron y la abandonaron con el tercer grado aprobado como máximo nivel, y los que, si bien continúan asistiendo, están matriculados en el tercer grado o en cursos inferiores, dado que en virtud del retraso pedagógico que registran - que está asociado, estadísticamente al origen en familias de nivel socio cultural bajo y a condición rural - se puede afirmar que en su mayor parte abandonarán la escuela apenas superen la edad de 12 años con independencia del grado en que se encuentren (ya sea porque son considerados por sus familias aptos para el trabajo, ya por la incongruencia entre su edad y una escuela concebida para niños).

Cuadro 3. Incumplimiento escolar para la edad de 12 años expresado en la suma de las categorías "asisten a la escuela sin grado aprobado o con aprobación del 1º y 2º grado" y "no asisten habiendo aprobado 3º como grado máximo", como porcentaje de la población total de esa edad

(porcentajes)

PIB/hab. Año 1975 (en dólares de 1970)	% de incum- plimiento escolar	Urbanización Alta			Urbanización Media			Urbanización Baja		
		Menos de 30%	30a50%	50% y más	Menos de 30%	30a50%	50% y más	Menos de 30%	30a50%	50% y más
<u>Alto</u> 900 y más		Argentina 11 Chile 18 Uruguay 4			Panamá 26	México 43				
<u>Medio Alto</u> 600-900							Brasil 57 Perú 53	Costa Rica 13		
<u>Medio Bajo</u> 400-600							República Dominicana 53		Paraguay 35	Guatemala 66
<u>Bajo</u> -400							Nicaragua 63			El Salvador 58 Honduras 54

Fuente: Las indicadas en cuadro 2 y para educación, Programa OMUECE, cuadros 21, 22 y 23 sobre censos circa 1970.

En el cuadro 3 se observa que la posición de los países es diferente a la registrada sobre la base del índice del analfabetismo de los jóvenes, aunque en los extremos continuen ubicándose Uruguay, con 4% de niños de 12 años excluidos culturalmente y Guatemala, con 66%. No sólo los países tienden a polarizarse, sino que este indicador revela que la capacidad efectiva del sistema educativo para incorporar y educar a la población en el período de edad para el que se programó la escuela, está limitada a tres países de la región (Uruguay, Argentina y Costa Rica) que, en números redondos, no excluyen a más de un niño de cada diez; luego se registra el caso de Chile, en que la relación pasa a ser uno de cada cinco, Panamá, con uno de cada cuatro y Paraguay con uno de cada tres. Los restantes países para los que se dispone de información registran exclusiones educativas que comprenden entre cuatro y seis niños de cada diez.

Sobre los resultados anteriormente indicados pesan múltiples factores, entre los que se pueden citar las escuelas rurales de ciclo incompleto, las edades tardías de ingreso en virtud de la distancia física existente entre el hogar y los centros educativos, las condiciones de pobreza masiva que determinan la temprana incorporación de los niños al trabajo y las condiciones de inadecuación cultural y pedagógica ya referidas, que se traducen en repetición, deserción y bajos niveles de aprendizaje. Por otra parte, no puede afirmarse que el indicador elegido defina la deserción escolar definitiva, y debe tenerse en cuenta que la situación hacia 1980 puede haber mejorado sensiblemente, dado que en el último decenio se ha producido una expansión considerable de la cobertura en virtud de una intensa demanda, que puede originar la continuidad de la asistencia más allá de las edades 'normales', especialmente en aquellos países que han intensificado en un lapso muy breve la oferta educativa.

Las observaciones precedentes permiten plantear que las condiciones de la estructura económica actúan como limitaciones muy rígidas de la integración cultural y de la expansión de la educación básica cuando el grado de desarrollo es muy bajo y que, a partir de cierto nivel el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para explicar la expansión de la educación básica. En cambio, parecería que los dos elementos clave para explicar el avance de la educación de las masas son la integración nacional y la participación popular en el plano político. El primer tema ya ha sido considerado en otro estudio 23/, enfatizando en particular el caso ya expuesto de los pequeños países, cuya debilidad en el concierto mundial impulsa como se ha dicho, la búsqueda de consolidación por medio de una alta integración educativa y cultural.

El segundo tema es una de las dimensiones de una relación más compleja, la relación social existente entre los grupos de cúpula y las masas. O, dicho en otra forma, el de la incorporación de las demandas populares en la acción del Estado en sociedades donde el poder está en manos de grupos minoritarios.

La dimensión política

En el pasado de América Latina la educación estuvo asociada al status de los grupos que ocupaban el poder, a las formas de dominación tradicionalistas y patrimonialistas que hicieron de la instrucción un símbolo de una condición social y cultural. Inversamente, el proceso de difusión educativa está vinculado a la construcción de las bases sociales de la democracia, indispensables para que ésta no sea un mero formulismo institucional.

Una democracia política requiere que los grupos sociales carentes de poder económico participen en la definición del desarrollo de la sociedad, y esta participación, salvo en un planteo de destrucción del orden social vigente, no depende meramente de la expresión numérica, sino de la capacidad de poder escoger y controlar las opciones que pone en práctica el Estado. En otras palabras, una sociedad se acercará más a la definición ideal de democracia en la medida en que sea mayor y menos tergiversada la participación política de las mayorías.

La capacitación de los individuos para ejercer posiciones ocupacionales tiene una influencia extremadamente limitada sobre el patrón de la distribución del ingreso, ya que éste depende fundamentalmente de la relación entre capital y trabajo que origina las relaciones de poder, y, en segundo término, de la capacidad del estilo de desarrollo para dar ocupación y fijar los niveles de remuneración 24/. Por el contrario, la educación de las mayorías tiene un papel fundamental en lo que se refiere al funcionamiento real de la democracia y a partir de ella en la distribución del ingreso 25/.

Independientemente de las construcciones ideológicas, la organización social reposa en la mayor o menor participación de los grupos sociales en el poder, la riqueza y la cultura, y en la sociedad moderna "democracia quiere decir que quienes sufren las consecuencias de las decisiones poseen el conocimiento suficiente - y, claro está, el poder - para pedir cuentas a los que gobiernan" 26/.

Pero la relación entre conocimiento y poder político ha adquirido mayor importancia en la medida en que la estructura social sustentada en la empresa individual, cuya proyección política era el ciudadano - base de referencia de los pensadores políticos de los siglos XVIII y XIX - ha sido modificada por la emergencia de grandes concentraciones de poder económico y tecnocrático.

El equilibrio espontáneo en el mercado económico y en el poder político es una utopía. Sólo la organización de las grandes mayorías y el aumento de su participación en las decisiones políticas puede contrapesar en alguna medida la concentración de poder que se presenta como una consecuencia 'natural' del desarrollo de las sociedades modernas. Y organización y participación pueden ser efectivas y autónomas sólo en la medida en que reposen en el conocimiento, en la capacidad de análisis de estructuras cada vez más complejas y en la capacidad teórica y práctica de cuestionar y emitir opiniones.

Es por ello que la educación tiene un valor político creciente, y también por eso mismo las resistencias a su desarrollo son más fuertes, ya que se la asocia a la posibilidad de una sociedad participativa. En toda estructura social la cúpula de poder - y en mayor medida cuanto mayor es la concentración de las dimensiones económica, política y cultural en el poder - resiste las tendencias a la apertura, y justificará con las más diversas razones ideológicas la interdicción a los grupos excluidos, negándoles el derecho a educarse y participar, o admitiéndolo teóricamente pero posponiéndolo, ya sea de hecho o aduciendo la existencia de determinados 'peligros' o la incapacidad de las mayorías para optar, es decir, para escoger algo distinto de sus propias propuestas.

Gino Germani calificó como tradicionalismo ideológico al peculiar comportamiento de las élites latinoamericanas vinculadas a la estructura de la sociedad preindustrial, que aceptan y promueven ciertos aspectos del desarrollo, impulsando cambios específicos en la esfera económica, mientras "rechazan la extensión de los demás cambios requeridos o implicados por tal transformación". "La 'electividad de la acción', el énfasis sobre la capacidad de autodeterminación y racionalidad, debería quedar limitado - según esas élites - a la restringida esfera de la acción económico-técnica. También el desarrollo de la ciencia debería someterse a las mismas limitaciones (por ejemplo, se desalienta el desarrollo de las ciencias del hombre en tanto tiendan a relativizar el contenido de la tradición)" 27/.

Las especiales características de subdesarrollo y dependencia que en América Latina enmarcan la evolución del capitalismo y del orden social explican, a juicio de Florestán Fernandes, que no se reprodujeran aquí las condiciones que en las sociedades centrales dieron nacimiento a una actitud de la burguesía que "reposaba sobre una base material de poder de clase suficientemente integrada, estable y segura para permitir (e inclusive, para exigir) la libre manifestación de dinamismos económicos, sociales y políticos que sólo podrían ser desencadenados por las clases asalariadas". "El consenso burgués podía, por consiguiente, 'abrir' el orden existente a aquellas presiones, como parte de una rutina que confería a la ciudadanía, a las franquicias políticas ligadas al orden legal, a la participación política de las masas, etc., el carácter de algo esencial para la estabilidad y la normalidad de una sociedad nacional" 28/.

Esta situación no fue el resultado de una concesión, sino el producto de un ciclo de luchas sociales, posteriormente integradas como mecanismos institucionales del funcionamiento regular de las sociedades. Pero previamente los sectores populares fueron considerados 'clases peligrosas' y sus dirigentes 'bandidos', y Europa registró en 1848, en un área que combinaba "las características de las regiones relativamente 'desarrolladas' y atrasadas" "la primera y la última revolución europea en el sentido (casi) literal", que, si bien fracasó en su intento de establecer una "república democrática y social" evidenció "que, en lo sucesivo, las clases medias, el liberalismo, la democracia política, el nacionalismo e inclusive las clases trabajadoras, iban a ser rasgos permanentes del panorama político" 29/.

La historia de la participación popular en la cultura se inició en Europa con la alfabetización, impulsada por motivos religiosos, ya que para el protestantismo la comunicación con la divinidad se efectúa a través de la lectura

de un libro, la Biblia, y por tanto la alfabetización de las mayorías en los países nórdicos fue un fenómeno anterior a la industrialización y al prolongado ciclo de luchas sociales 30/, pero la historia de la educación institucionalizada a partir de la segunda mitad del siglo XIX está estrechamente vinculada a la desintegración del Antiguo Régimen y al largo ciclo de conflictos sociales que en Europa se desarrolla entre la Revolución Francesa y la Comuna de París. No es por azar que el pensamiento social, desde Comte hasta Durkheim, pasando por Marx y Max Weber, sin omitir a De Maistre como expresión del conservatismo reconstructor, oscila entre el análisis del tema de la integración y el del conflicto creador de nuevos órdenes sociales. Ante la magnitud de la movilización que reivindica también participación en la cultura y a pesar de las resistencias de los sectores conservadores se impulsa el establecimiento de la escuela como una institución social primaria, cuyo objetivo principal es el equilibrio entre las categorías que Francois Bourricaud califica de ' herederos ' y ' becarios ' 31/.

El proceso posterior de transformación social y educativa tiene una doble característica: por una parte, la continuidad de la oposición y el conflicto entre grupos sociales, con una tendencia, no exenta de crisis, al manejo de las contradicciones dentro de marcos institucionales en un proceso lento y gradualista de cambios que requieren para su concreción el apoyo de una fuerza social vigorosa. Por la otra parte, tanto la progresiva elevación del nivel de los conocimientos impartidos como la extensión de la cobertura educativa son inseparables del papel creciente de la ciencia en la innovación y en el funcionamiento de la sociedad.

La situación de América Latina cien años después del comienzo del establecimiento de sistemas homogéneos de educación básica en Europa no admite una comparación directa, porque ni los grupos sociales son idénticos, ni las condiciones estructurales son similares. Pero resulta indudable que la significación actual de la educación básica como instrumento de incorporación de las grandes masas a la cultura es muy inferior a la que tenía cien años atrás en Europa. Para decirlo en otra forma, la mera implantación de la educación básica no reviste la misma importancia como eje de la lucha entre los grupos sociales, dado que el desarrollo de la sociedad plantea como puntos críticos niveles educativos más altos.

Si, a pesar de ello, la situación educativa es la anteriormente expuesta, la explicación debe atribuirse a la magnitud de las discontinuidades sociales existentes en la región, al peso que aún tienen sectores económicos primitivos y estructuras sociales tradicionales, y fundamentalmente, a la clara asociación con la dimensión política que tiene la educación, aún en sus niveles más elementales.

Para los grupos que, según la definición de Germani, sustentan el tradicionalismo ideológico, el problema sigue planteado en el nivel de una oposición ampliamente superada por el cambio de las estructuras económicas y por el requerimiento de éstas en términos de racionalidad de los factores sociales; para esos grupos, la educación básica de las masas es el punto de partida de un proceso de movilización política que sería incontrolable para los factores de poder.

Desde la perspectiva de los grupos populares, sus organizaciones políticas y los intelectuales que con ellos dicen identificarse, el tema de la educación popular no ha sido considerado, en los últimos años, central para el cambio, y, por lo tanto, sólo ha figurado en forma esporádica como una reivindicación dentro de proyectos políticos a largo plazo. Pero, sin embargo, en torno a esa reivindicación se conjugan fundamentalmente las aspiraciones y necesidades de las familias para organizar su reproducción social.

De los actores enumerados, se considerará en el próximo capítulo el papel que en relación con la escuela han tenido los movimientos de las masas y las ideas de los intelectuales que aspiran a identificarse con ellas, por entender que es en torno a ese proceso que pueden crearse las condiciones del cambio educativo en América Latina, mientras que el análisis del otro actor sería más propio de una revisión del pensamiento refractario a dicho cambio.

Movimientos sociales y educación

El movimiento obrero

La educación fue, tradicionalmente, una reivindicación básica para las masas obreras y para el movimiento socialista, que la consideraron un prerrequisito para el desarrollo de la dignidad y del humanismo proletario.

"A partir del Congreso de Lausana, en 1867, la Internacional había adoptado el principio de la educación laica, y las Secciones de París presentaron, luego del 23 de marzo, un memorial solicitando que la enseñanza fuera 'obligatoria, en el sentido que ella se convierta en un derecho al alcance de todo niño, cualquiera sea su posición social, y un deber para los padres, o para los tutores, o para la sociedad' (...). Luego, numerosas peticiones reclamaban además que la enseñanza fuera 'integral' y 'profesional', con el objeto de cultivar igualmente 'el espíritu que concibe y la mano que ejecuta' " 32/. El Journal Officiel de la Comuna de París del 12 de mayo de 1871 publica un texto firmado por Amouroux, Arnould, Clémence, Gérardin y Lefrançais, que resume "Los principios de la Escuela nueva y su aplicación", donde se afirma:

"La suma de los conocimientos humanos es un fondo común, del cual cada generación tiene el derecho de extraer, bajo la única condición de acrecentar el capital científico acumulado por las edades precedentes en beneficio de las generaciones futuras. La instrucción es, por tanto, el derecho absoluto para el niño, y su repartición un deber imperioso para la familia, o, en su defecto, para la sociedad (...). La Comuna de París organizará la enseñanza pública sobre la base más amplia posible. Pero ella ha debido velar, en primer lugar, para que, desde aquí en adelante, la conciencia del niño sea respetada, y para despojar a su enseñanza de todo aquello que pudiera dañarla. La escuela es un campo neutral, sobre el cual todos aquellos que aspiren a la ciencia deben encontrarse y darse la mano. Es sobre todo en la escuela donde debe enseñarse al niño que toda concepción filosófica tiene que pasar bajo el examen de la razón y de la ciencia" 33/.

A partir de esa perspectiva, las organizaciones sindicales y políticas que asumieron en el pasado la representación de la clase obrera dieron a la educación una importancia relevante. En sus programas y en su acción práctica, todas las dimensiones de la educación ocuparon un lugar: vinculada a la propaganda, como instrumento para el esclarecimiento y la elevación de la conciencia; relacionada con la acción política, extendiendo la alfabetización para el ejercicio del voto; y aun en la elaboración teórica, postulando la necesidad y el advenimiento de una cultura proletaria como superación de la cultura burguesa.

En la historia del movimiento obrero inglés - que se considera acá siguiendo la obra de Brian Simon, Education and the Labor Movement 1870-1920 - encontramos notables ejemplos de la importancia dada a la educación en relación con objetivos políticos, tal como lo demuestra la lucha entablada en torno al Acta de Educación de 1870. Ella dio nacimiento a la primera organización escolar, que reflejaba la escisión de la sociedad en 'dos naciones', estableciendo mecanismos que acentuaban las socializaciones compartimentadas. En su autobiografía, H.G. Wells anota: "El Acta de Educación de 1870 no era un Acta para una educación común y universal, era un Acta destinada a educar a las clases bajas para llenar puestos en ocupaciones de baja categoría" 34/. Esa socialización compartimentada se concretaba en la existencia de dos clases de escuelas. Por una parte las 'public schools', centros privados excluidos del control colectivo pero financiados con dinero fiscal, dedicados a la formación de la clase alta, la clase media y los profesionales: "Sin duda ningún otro país pudo vanagloriarse de un sistema de escuelas tan arrogantemente organizado y segregado, en el cual los alumnos pudieran ser sometidos a una dirección consecuente en lo social y lo moral tanto como en lo intelectual. En el internado la totalidad del medio ambiente podía ser controlada para producir el resultado deseado" 35/.

Por otro lado, las escuelas privadas, religiosas, y el sistema escolar elemental, bajo control fiscal y costado con las contribuciones de las familias, orientado por los directivos del Departamento de Educación, para quienes no cabía el supuesto que "un niño de las clases 'bajas' pudiera tener un mínimo de inteligencia" (pág. 114). "El corolario necesario era una rígida disciplina. 'Mirar una fotografía de una clase en una escuela de aquellos días' escribe G.A.N. Lowndes, 'las manos dobladas sobre el respaldo delantero, espaldas rígidas, ojos en el maestro, es comprender algo del férreo código de autoridad que era, en muchas escuelas, una concomitante aparentemente inseparable del sistema...' (pág.115).

En el marco de esta situación, el movimiento socialista inglés hizo de la educación popular una de sus primeras reivindicaciones, tal como se expresa en el llamado de Andreas Scheu: "¡Educar! ¡Educar! ¡Educar! Educar, reformar y adiestrar ilustrar y vigorizar, en la mente y el alma y el cuerpo, a vosotros mismos y a los compañeros trabajadores; porque la lucha a empeñarse necesita hombres y mujeres de intelecto claro, con ímpetu social compasivo, fuerte determinación y estructura resistente" 36/.

La aspiración a educarse fue uno de los fundamentos de la lucha por las ocho horas de trabajo. Dirigentes socialistas del Nuevo Gremialismo jugaron un importante papel en la lucha por las 8 horas de trabajo: "La reivindicación que nosotros ahora planteamos, como trabajadores - escribía Tom Mann en

1891 - es por tiempo libre, no por haraganería. Tiempo libre para pensar, para aprender, para adquirir conocimientos, para gozar, para desarrollarnos. En síntesis: ocio para vivir" 37/. En el curso de las discusiones planteadas en el interior del movimiento obrero acerca de si la meta de las ocho horas de labor no podría desviar la lucha de la clase trabajadora para implantar el socialismo, el mismo Mann afirmó: "Puedo entender que algunos obreros reflejen las opiniones de estos mentecatos teorizantes y exaltadores de la pobreza, simplemente porque ellos mismos son clase-media. Pero no puedo entender a un trabajador que a través de toda su juventud y su primera adultez ha estado peleando duramente por las largas horas que le demandaba asistir a la escuela, escuchar las charlas de hombres capacitados, y que, por estos medios ha logrado hacerse una mente digna de poseerse... oponiéndose en lugar de ayudar a un movimiento por el acortamiento de la jornada. Prácticamente, con esa conducta está diciendo que el ocio, que tan correctamente él mismo usó para convertirse así en un hombre, otros lo utilizarán tan malamente que permanecerán en la necesidad" 38/.

A partir de esa perspectiva, el sindicalismo inglés luchó simultáneamente contra el trabajo infantil y a favor del desarrollo de un sistema educativo nacional unificado, vinculación expresada nítidamente en el Congreso de las Trade Unions realizado en 1900, tal como lo expresa el informe sobre una ponencia del representante de los trabajadores del gas: "En muchas resoluciones el Congreso ha declarado su deseo de ver incrementado los servicios educativos para los niños de las clases trabajadoras. Pero ¿para qué obtener esos servicios si ellos deben ir a trabajar a los doce o trece años de edad? La diferencia real entre su clase y la que los gobierna era educativa. /El Congreso/ deseaba que los niños de la clase trabajadora pudieran tener la oportunidad de alcanzar el conocimiento que les había sido negado a sus padres y sus abuelos, porque no consideraba correcto que ellos continuaran para siempre hachando leña y extrayendo agua, ignorantes de su posición y de su condición social y política" 39/.

Y debe agregarse que en Inglaterra la reivindicación de educación para las masas fue una de las dimensiones más importantes en que se dió la lucha por la participación democrática en la dirección de las instituciones civiles. La citada Acta de Educación de 1870 estableció los Consejos Escolares (School Boards) cuya integración era electiva. Laicistas, fabianos, socialistas y tradeunionistas participaron, aliados o independientemente, en las campañas electorales para dichos Consejos, con programas educativos que luego eran presentados en los Congresos de las Trade Unions por los miembros de los Consejos de origen obrero, lo que incorporó la discusión de los problemas de la cultura y la educación en la perspectiva global de la lucha proletaria.

Varias décadas después, y en otro espacio social, el eje de la discusión pasaba por la posibilidad de superación de la cultura burguesa. El problema de la cultura proletaria se discutió con particular intensidad en la Unión Soviética en los años inmediatamente posteriores a la revolución de 1917. Para Trotsky, "...El solo hecho de que, por primera vez, decenas de millones de hombres sepan leer y escribir y conozcan las cuatro operaciones constituirá un acontecimiento cultural y de la mayor importancia. La nueva cultura, por esencia no será aristocrática ni estará reservada a una minoría privilegiada, sino que será

una cultura de masas, universal, popular. La cantidad se transformará, también en este caso, en calidad..." 40/. No sólo se expresa la confianza en el efecto positivo del acercamiento de las grandes masas a la cultura, sino que se discute con pasión la actitud hacia la cultura burguesa y la posibilidad de la existencia de una cultura proletaria. Así, el mismo Trotsky dice: "Sería una enormidad llegar a la conclusión de que los obreros no tienen necesidad de la técnica del arte burgués. Sin embargo, muchos caen en este error..." (pág. 237). "Debemos, en primer lugar, tomar oficialmente posesión de los elementos más importantes de la vieja cultura, de manera de poder, al menos, abrir el camino para una cultura nueva (...). El proletariado era la clase no poseedora y se mantiene como tal. Por eso mismo, para él la posibilidad de iniciarse en los elementos de la cultura burguesa que han ingresado para siempre en el patrimonio de la humanidad es extremadamente restringida" (pág. 222). "Para el futuro inmediato, sin embargo, la tarea principal de la intelligentsia proletaria no está en la abstracción de una nueva cultura - para la cual falta aún la base - sino en el trabajo cultural más concreto: ayudar de manera sistemática, planificada, y por supuesto crítica, a las masas atrasadas a asimilar los elementos indispensables de la cultura ya existente" (pág. 225).

En América Latina el anarco-sindicalismo, el sindicalismo revolucionario y las organizaciones socialistas participaron de esa perspectiva e impulsaron la proliferación de bibliotecas y centros de estudios, incluyendo tanto en sus programas como en los petitorios o pliegos de condiciones de los movimientos huelguísticos reivindicaciones referidas a la educación. Los ejemplos son inacabables, pero pueden mencionarse algunos:

En la huelga general de los obreros del salitre, en Chile, en 1890, el pliego incluía, junto con el pago del salario en dinero y el fin del monopolio comercial de las pulperías, la "enseñanza primaria obligatoria" 41/. En 1894, el programa de la Federación Obrera Argentina (segunda organización de los sindicatos de la ciudad de Buenos Aires) incluye: "9º Adoptar todos los medios más a propósito para fomentar la instrucción entre obreros, con el fin de formar hombres concientes de sus derechos y aptos para defenderlos. 10º Instituir escuelas profesionales, periódicos y revistas (...). 11º Instituir bibliotecas y círculos obreros" 42/. El tema se mantiene a través del tiempo y a lo largo de todos los países, y las demandas se trasladan al Estado, en la medida en que éste se hace cargo de la educación. El Tercer Congreso de Trabajadores de Bolivia, realizado en Oruro en 1927, con la asistencia de 150 delegados, 20 de los cuales son campesinos de comunidades, "Solicita escuelas nocturnas para los niños proletarios, enseñanza obligatoria y gratuita, instrucción de artes y oficios en las escuelas (...) extinción del privilegio de pernada ..." 43/. Los Estatutos de la Confederación de Trabajadores de Chile, aprobados en enero de 1937, en su "Programa de acción inmediato", plantean: "En lo cultural: trabajará por el fomento de la educación pública, de manera que alcance a todos los niños y adultos de la clase trabajadora, en forma gratuita y orientada hacia las actividades técnicas de la industria y el comercio, por una amplia campaña de alfabetización, por la creación de medios de difusión de la cultura en todos sus aspectos y formas" 44/.

Los movimientos estudiantiles y de docentes

Los estudiantes universitarios hicieron suya desde casi principios de este siglo la bandera de la educación popular. En el Congreso de estudiantes realizado en Potosí (Bolivia) en 1908, se aprobó un petitorio al Gobierno, que incluía la solicitud de creación de escuelas nocturnas para los hijos de los artesanos y la educación inmediata e impostergable de los indios. "Todos sabemos - expresó un delegado - que en Bolivia existe una raza oprimida que gime bajo el yugo inhumano de sus expoliadores, que la calumnian proclamando temerariamente esa falsa afirmación que presenta a nuestros ojos a la raza indígena como ineducable" 45/. Posteriormente los estudiantes y graduados de toda la región que propiciaron los movimientos inspirados en la Reforma universitaria iniciada en Córdoba (Argentina) en 1918, en una etapa caracterizada en algunos países de América Latina por el ascenso de las clases medias, postularon la transformación de la educación superior en el marco de la expansión de la educación popular para los grupos excluidos. Aún más, se auto-adjudicaron una responsabilidad preponderante en la puesta en práctica de dicha propuesta; así nacieron en Perú, en 1921, las que fueron bautizadas en 1923 "Universidades Populares González Prada" 46/; en ese mismo año el Primer Congreso de Estudiantes de Cuba crea la "Universidad Popular José Martí" 47/.

La misma orientación se registra en ciertos movimientos de docentes. Para 1928, una Convención realizada en Buenos Aires resuelve: "...aconsejar a las entidades del magisterio una vinculación efectiva con las organizaciones de trabajadores para secundar activamente la obra de mejoramiento cultural del proletariado americano y propender a la desaparición de los privilegios económicos en la enseñanza, concurso necesario para obtener el nivel de educación popular inherente a una sociedad sin clases (...). Declarar que dentro de la escuela los maestros deben esforzarse por borrar toda demarcación de clases sociales que se manifestara por influencia del hogar..." 48/.

En el proceso de ascenso de las clases medias, enfrentadas a la estructura oligárquica de poder, las fracciones intelectuales asumen frecuentemente proyectos de sociedad con diversos grados de definición socialista e impulsan una estrategia de alianza con la clase obrera que pocas veces se concreta a nivel de masas 49/. Pero en los países en los que se producen reformas sociales, los educadores primarios cumplen una tarea relevante, porque de todos los intelectuales son los únicos cuya acción cotidiana los vincula a obreros y campesinos, y también porque son afectados directamente por la contradicción entre su tarea profesional y las condiciones sociales que la limitan hasta el punto de anularla.

Los movimientos políticos

En el caso del proceso revolucionario mexicano, que ilustra J.Z. Vázquez en el documento incluido en este Informe, la influencia del concepto de la instrucción y la formación cultural como una de las dimensiones de la lucha de clases y de la preparación del proletariado y el campesinado para el

establecimiento de una nueva sociedad fue de extraordinaria importancia, ocupando un lugar preponderante en la ideología y en la acción de maestros e intelectuales y en el programa de educación socialista que se adopta - aunque su puesta en práctica haya sido limitada - bajo el gobierno de Cárdenas. Uno de los fenómenos más destacables en ese proceso fue la alianza de un grupo intelectual (fundamentalmente de maestros y no de universitarios) con el movimiento campesino que reivindicaba el acceso a la tierra. La acción conjunta condujo a la identificación de las necesidades de las masas campesinas y a la puesta en práctica de acciones educativas - no siempre en manos de profesionales - tendientes a transformar la situación cultural en el agro mexicano, incorporando y valorizando las pautas de la cultura campesina.

Diferente es la evolución del Uruguay, dirigida por una concepción democrática con acentuada tendencia a promover la participación social. A partir de 1875 la política de educación básica responde a los siguientes objetivos: establecer bases para la pacificación e integración de la sociedad, convulsionada por las guerras civiles, que iniciaba un desarrollo capitalista en la etapa de exportación de bienes primarios; encontrar mecanismos para integrar el aluvión inmigratorio; constituir las bases para la organización institucional y política.

Posteriormente, en el largo ciclo de reformas iniciado por José Batlle y Ordóñez a comienzos de este siglo, la educación es considerada pieza clave de un proyecto que se propone estabilizar el funcionamiento democrático, asegurar una alta tasa de movilidad social ascendente (pero compatible con un sistema de clases), lograr la modernización y laicización de la sociedad y legitimar el sistema sobre la base de la adjudicación meritocrática de las posiciones sociales.

Desde el Estado se promueve el desarrollo de una burguesía urbana y se procura la participación de las clases medias como agentes principales en el proceso de transformación social.

Al ingresar en la alianza de poder, las clases medias intentan otorgar al conocimiento el papel de principio legitimador y al sistema educativo la función de tribunal social. Buscan el respaldo de las masas obreras y de pequeños propietarios agrícolas, justificando su papel dirigente no en su posición de clase sino en función de su calificación intelectual. Por ello pondrán énfasis en la calidad de los conocimientos impartidos por el sistema educativo y en la validación de sus instituciones como elementos clave - junto a la democracia política - de la organización social, y, yendo más allá, de la identidad nacional. Con ello obtienen un espacio político, tanto frente a la oligarquía como a los grupos inferiores en la estratificación social, obteniendo en gran medida que las clases extremas compartan los valores que les son propios y haciendo prevalecer una imagen social que refleja ese predominio independientemente de las condiciones objetivas de poder.

La expansión del sistema educativo se asemeja en gran medida a la del europeo clásico, en cuanto al desarrollo a largo plazo; la incorporación sucesiva de las distintas capas sociales; la prioridad a la educación elemental y las limitaciones en el acceso a estudios secundarios y superiores hasta completar la integración de toda la población en la primera; la

consagración de un sistema educativo oficial gratuito y laico que predomina en los niveles primario y medio y monopoliza el superior; y eficacia en el proceso de transmisión cultural e integración de los distintos grupos y clases sociales a través de la escuela 50/

Otro ejemplo es el del reciente proceso peruano. J. Cotler afirma, en apretada síntesis que "la cuestión central del problema histórico del Perú puede definirse en la carencia de un grupo rector capaz de realizar de manera sostenida un proceso de integración nacional y política de la sociedad peruana" 51/ y que, por lo tanto, durante el siglo y medio de existencia independiente, no se modificó sino en forma limitada la estructura heredada de la colonia, y no se realizó la tarea de lograr una relativa homogeneización del aparato productivo, incorporar progresivamente las reivindicaciones populares a través de la organización del Estado, y erradicar la fragmentación cultural entre los distintos grupos de clase, tarea indispensable para lograr la constitución de una identidad colectiva: la Nación 52/.

La incapacidad para dar solución a estos problemas originó un largo ciclo de crisis del sistema oligárquico (que se prolongó hasta mediados de la década de los '60 en este siglo), durante el cual las capas medias urbanas, el campesinado, la clase obrera y el subproletariado urbano participaron sucesivamente en movilizaciones crecientes en torno a reivindicaciones específicas o de naturaleza política general. El proceso desembocó en la toma del poder por parte de un grupo militar (con el apoyo de técnicos e intelectuales) que intentó romper el bloqueo histórico, fortaleciendo el Estado, al que se confirió prácticamente el monopolio de la iniciativa y una enorme capacidad de intervención, con el objeto de impulsar el tránsito de la sociedad a un nivel que hiciera posible la modernización y la integración nacional. El proyecto implicaba la ruptura del sistema de dominación oligárquica y la supresión del dualismo cultural, e incluyó no sólo una decidida política de escolarización - que tenía antecedentes en la acción modernizante del gobierno anterior - sino también la búsqueda de una alternativa de reconocimiento de la cultura y la lengua de la sociedad indígena oprimida.

Augusto Salazar Bondy, que ejerció una profunda influencia en la Reforma educativa implementada por el gobierno militar, había caracterizado a la sociedad peruana como "una multiplicación de culturas separadas y dispares, con marcadas diferencias de nivel y de amplitud de difusión, que corresponden a los diversos grupos humanos que conviven en el territorio nacional (...) la cultura de unos es afectada por la de otros, pero siempre parcial y episódicamente o de modo inorgánico, es decir, sin un marco de referencia común y sin que, por lo tanto, se constituya una unidad cultural nacional bien integrada", lo que atribuía a la dominación externa y a los mecanismos de imposición de un pequeño grupo sobre la sociedad total, en forma tal que "la ausencia de la cultura capaz de darnos unidad y poder es sentida vivamente en nuestro país" y que "el hombre del país está alienado del Estado, porque el Estado se ha hecho extraño a él y se ha convertido en instrumento de su sujeción" 53/.

Estas preocupaciones se plasmaron en la Reforma Educativa, que privilegió la educación básica, extendió su cobertura, revalorizó las lenguas indígenas utilizándolas en la primera etapa de la formación escolar, asignó un importante papel a la iniciación científica, otorgó prioridad a la atención de la población

rural y propició la incorporación de los grupos sociales de base al proceso de toma de decisiones en el plano educativo, intentando integrar al Estado y a la comunidad a través del nexo educacional.

Originalmente, en el diseño de la reforma se había puesto énfasis en la autoeducación a través de la participación de las comunidades de base y en la educación no escolarizada, trasuntándose en ambas tendencias la influencia de P. Freire y L. Illich. Sin embargo, a lo largo de la práctica, los grupos sociales populares que participaron en la orientación del proceso reivindicaron la educación institucionalizada en términos de calidad del aprendizaje y de valorización social, tal como también lo hicieron recientemente los alfabetizados de la Cruzada nicaragüense, que postularon un sistema educacional distinto del clásico, pero formalizado, para la continuación de sus estudios.

La participación popular en el proceso de cambio social fue contradictoria. Si bien se la incitó en el plano de los núcleos escolares, quedó limitada porque simultáneamente el aparato estatal mantuvo su verticalismo, estructura y organización. Tampoco incidió sobre ciertos valores como el autoritarismo, que siguió rigiendo en gran medida la relación entre grupos, clases y razas.

Si bien no corresponde realizar aquí una evaluación de éxitos y fracasos, debe anotarse que dos factores que trabaron el proceso de reformas educativas fueron la no incorporación de los educadores como agentes activos, y la carencia de organizaciones sociales populares originadas autónomamente que pudieran asumir el proceso como propio.

El proceso registrado recientemente en Nicaragua es otro ejemplo de la relación entre expansión educativa y participación social. La destrucción de un régimen que podría definirse con el concepto de 'sultanato' tal como lo planteaba Max Weber ^{54/} se realizó con la participación, en diversos grados, de todas las clases y grupos sociales y en el proceso revolucionario se expresa un amplio abanico de propuestas - con mayor o menor peso según la gravitación de los grupos que las sustentan - que van desde la construcción de la sociedad nacional hasta la construcción de la sociedad socialista, pasando por la democracia social.

La exclusión fue la nota dominante de la sociedad bajo el régimen derrocado, y esa exclusión afectaba a todos los grupos sociales: a unos en el plano elemental de la subsistencia, a otros únicamente en el plano político, económico o cultural, a muchos en más de una dimensión. Por ello, la respuesta social integradora se cifra en la aspiración a participar y en un fuerte solidarismo, dimensiones ambas que se expresaron en la Cruzada nacional de alfabetización.

En ella intervino un conjunto muy variado de grupos sociales, aportando, a través de la alfabetización, los elementos indispensables para la integración de la sociedad nacional, sobre la base de considerar como prerrequisito de su efectivización la participación política de las masas. Estas evidenciaron un anhelo increíblemente elevado de educarse, porque la instrucción que se les ofrecía estaba vinculada con la integración al cambio societal y no a las expectativas de ascenso individual.

Además, deben destacarse las condiciones socioculturales y pedagógicas en las que se procesó la alfabetización. La enseñanza se impartió en los lugares de trabajo o de encuentro social habitual y en las residencias de los alfabetizandos, evitando los traslados a ámbitos sociales ajenos que pudieran hacerles sentir la inferioridad de su posición; en la mayoría de los casos, los educadores, todos voluntarios, compartieron las condiciones de vida de los educandos, frecuentemente en las viviendas de éstos, aprendiendo a conocer las formas de producir y subsistir de las masas y los elementos del saber y la creatividad populares que les permiten lograrlo; la extrema juventud de los educadores permitió balancear su superioridad como 'educados' estableciéndose en consecuencia una relación de igualdad con los alumnos; la movilización fue de tal intensidad que la relación entre educandos y educadores llegó a un máximo de cinco a uno, condición óptima para la enseñanza, que sólo tiene precedentes en algunas prácticas educativas para grupos de élite; y, finalmente, el trabajo realizado en torno a una mesa común y la escasa o nula preparación profesional de los alfabetizadores posibilitaron la búsqueda colectiva de respuestas para las preguntas surgidas durante el aprendizaje, mecanismo fácil de establecer ya que los alumnos eran adultos y estaban socialmente movilizados 55/.

Las demandas no estructuradas

Los ejemplos del apartado anterior se refieren a proyectos de educación popular emergentes de diferentes procesos de ruptura social originados ya en el acceso al poder de un movimiento popular, ya en la acción de un grupo de cúpula que utiliza el aparato del Estado como instrumento de transformaciones orientadas al diseño de un nuevo modelo social, ya en alianzas de clases en procura de reformas sociales.

Pero junto a estos procesos existe un fenómeno no menos importante, que es el de la demanda cotidiana de los grupos sociales excluidos para obtener educación para sus hijos. Existe una historia subterránea y desconocida de las demandas populares de educación. Subterránea, porque a partir del segundo tercio del siglo son escasos los ejemplos de movimientos políticos o sindicales que hayan incluido la educación popular como una reivindicación expresa en sus programas o en sus proyectos societales. Desconocida, porque los mecanismos a través de los cuales la población obtiene la provisión de escuelas por parte del Estado - no se entra a juzgar la calidad de los servicios - constituyen un proceso de articulación social entre las masas y el aparato político poco estudiado hasta ahora.

Pero los resultados son harto elocuentes. En América Latina no existe ningún plan de desarrollo que incluya la desagregación de acciones educativas por regiones, o por zonas urbanas y rurales, y la mayor parte de las estimaciones sobre el crecimiento de la matrícula que se pueden encontrar en los documentos de la planificación han estado muy por debajo de los logros obtenidos posteriormente, lo que demuestra que la planificación no pudo prever ni el nivel de crecimiento ni la localización de los servicios educativos básicos. Esta contradicción puede explicarse si se advierte que las organizaciones locales - muchas de ellas carentes de definición política formal - y los

agrupamientos informales de familias ejercieron presión ya sea a través de las redes de control político ('cabos electorales', clubes, comités, etc.), ya sobre los distintos niveles del aparato del Estado (sobre las jefaturas políticas o a través de los sutiles y complejos mecanismos de la administración) y sus demandas de educación fueron satisfechas gradualmente, en relación directa con su capacidad de movilización y con la distancia geográfica y social entre ellos y los centros de decisión política y administrativa. No es por azar que las capitales tienen mejor oferta educativa que las ciudades que no lo son; ni que las zonas rurales - especialmente las pobladas por grupos tradicionalmente excluidos - tengan los más escasos y deteriorados servicios educativos.

Dicho en otra forma, la educación es uno de los aspectos más importantes que adquiere la reivindicación de participación social, y regímenes de diferente orientación y composición en términos de clases han tenido que darle respuesta, de uno u otro tipo. Son muy sugerentes al respecto las experiencias de los grupos marginales urbanos, que han conseguido servicios educativos en mucha mayor medida que ubicación en el mercado de empleo, reflejando mecanismos de compromiso entre el Estado y los grupos sub-proletarios no siempre basados en el convencimiento del primero sobre la necesidad de mejorar la educación; muchas veces la oferta de éste y otros servicios puede ser motivada por el temor a eventuales agitaciones sociales.

Obviamente, el desarrollo de la educación sobre la base de demandas no estructuradas en movimientos políticos se traduce en una obtención de servicios tan desigual como sea el poder de los distintos grupos. Una muestra de ello es el vigoroso desarrollo de la educación media y superior en América Latina, mientras las grandes masas sólo obtienen una insuficiente oferta de educación elemental, de baja calidad.

La baja calidad de la educación obtenida es uno de los aspectos de la debilidad de las demandas de educación popular, determinada tanto por su falta de estructuración con proyectos políticos que puedan hacer de ellas bases para una propuesta de modificación de las relaciones culturales entre las clases sociales, como por su falta de vinculación con élites intelectuales que puedan incorporarles contenidos culturales, técnicos y pedagógicos, proponiendo un modelo alternativo para esta nueva educación de masas.

El hecho es que, aun en los países de mayor tradición en cuanto a organización proletaria, la acción de educar y organizar a las masas para reclamar educación al Estado decrece, como se ha dicho, en la medida en que éste comienza a dispensar servicios, a pesar de que la escuela primaria completa llega a una mínima parte del proletariado y es casi inexistente para los campesinos. A partir de mediados de siglo son los movimientos populistas, los regímenes militares de modernización nacionalista y los partidos reformistas de clase media, en las sociedades democráticas, los que toman a su cargo las demandas de educación popular.

En cuanto al sindicalismo, ni siquiera en países como Argentina o Chile, donde adquiere un poder evidente, asume en forma expresa la lucha por esta reivindicación. No habiendo estudios sobre el fenómeno, sólo se pueden formular interrogantes: ¿se considera que la pugna por la prestación de este servicio debe dirimirse directamente entre las familias y el Estado? ¿La indiferencia

se debe a que los trabajadores organizados en sindicatos tienen acceso a la educación formal y sólo carecen de ella los campesinos y subproletarios no organizados?

En lo que hace al movimiento estudiantil, mientras su estrategia en el plano político en las últimas dos décadas apunta a una alianza obrero-estudiantil o a la promoción de la agitación (reformista o revolucionaria) de las masas campesinas, en materia de educación sólo plantea demandas respecto del nivel superior 56/.

El espacio político vacante será llenado, en lo que se refiere a educación, por los movimientos populistas, muy sensibles a las demandas de servicios que surgen de familias y vecindarios. Pero en función de las contradicciones entre los diversos intereses sociales que estos movimientos aglutinan, en materia de educación básica sólo satisfacen las demandas de los grupos sociales movilizados, mientras controlan a los grupos sociales inertes (generalmente rurales y marginales urbanos) mediante el manipuleo y el clientelismo de tipo tradicional. Por el contrario, las capas medias que integran los movimientos populistas obtienen, en nombre de la democratización social, el desarrollo de la oferta educativa en el nivel medio y superior que requieren para su movilidad individual ascendente. En este sentido, las líneas de acción educativa de los movimientos populistas mantienen las mismas tendencias, pero con otros signos, que las políticas reformistas propugnadas por los partidos que, en etapas anteriores, representaron a las clases medias. Estas proclaman, en nombre de criterios universalistas, el desarrollo de una educación igualitaria y meritocrática - planteo que implica un cambio cualitativo muy importante respecto de la educación adscriptiva de la sociedad oligárquica - pero sus intereses particularistas las llevan a apropiarse de ella: el modelo cultural se modifica y la oferta se amplía sólo en la medida necesaria para eliminar las barreras a su propio ascenso. El modelo emergente, presentado como universal, no se adapta a los requerimientos sociales ni a las condiciones culturales de los grupos sociales inferiores, pero a partir de su establecimiento, el éxito o el fracaso escolar son presentados como la resultante de características individuales.

Las llamadas propuestas revolucionarias

La formulación política latinoamericana de los últimos veinte años estuvo fuertemente condicionada por la experiencia de la revolución cubana. Entre los grupos, movimientos y organizaciones que postulan cambios radicales en las estructuras económico-sociales, se estableció un eje divisorio que pasaba por dos planos: la definición de cuáles son en la región los grupos sociales con potencialidad revolucionaria y la determinación del 'momento' en que la crisis de la sociedad capitalista abre perspectivas para la asunción del poder por parte de esos grupos.

Se desarrolló así una formulación que consideraba al proletariado industrial integrado a la sociedad capitalista, y por tanto 'inficionado' por los valores de las clases dominantes, adjudicando la potencialidad revolucionaria

a los grupos marginales urbanos o a los campesinos minifundistas-jornaleros, es decir, a las masas excluidas del sistema en todas sus dimensiones; en su mayor parte, los defensores de esta posición sostenían también que la crisis del capitalismo había llegado a un grado que hacía innecesario un proceso de concientización a través de la práctica política y la participación progresiva, exigiendo una acción inmediata de tipo militar dirigida a la toma del poder 57/.

Así, se declaraba que se había llegado al "Fin de una época: la deequilibrio relativo de las clases. Principio de otra: la de la guerra total de clases, que excluye las soluciones de compromiso y los repartos del poder" 58/.

El planteamiento supone que todas las estrategias no militares llevan "a dividir las fuerzas del pueblo y los esfuerzos de los revolucionarios, distrayéndolos en la organización pacífica de sindicatos y organizaciones de masas" (pág. 31). Entre las muchas implicancias de esta formulación militarista del conflicto social se registra la desvalorización de las luchas políticas, de la condición urbana, de la capacitación política y la detección de las contradicciones propias de cada sociedad nacional, sustituidas por la exaltación de la acción armada y la disciplina militar como instrumentos únicos para la formación de la conciencia política.

Para evaluar los efectos de esta línea ideológica (que tuvo una significativa influencia sobre una parte importante de los dirigentes políticos y los intelectuales de la región) sobre la formulación de propuestas de acción en el plano cultural y educativo, debe tenerse en cuenta que las premisas enunciadas conducen a rechazar la posibilidad de acción en todas las dimensiones de la sociedad existente y, por lo tanto, a condenar por inútiles a todos los movimientos sociales cuyo objetivo sea producir cambios en la misma. Dicho rechazo se manifiesta incluso en la noción de purificación bautismal que tiene el acto de 'irse a la montaña'.

Las críticas y propuestas para la educación que se analizarán de inmediato - complementadas con las reflexiones de R. Nassif sobre la evolución de las ideas pedagógicas - no asumen formalmente una fundamentación en la línea descrita. Pero existen correspondencias tanto por la definición del proceso educativo como mera ideologización y en la elección de la población-meta, como en el desinterés por las reivindicaciones inmediatas (en este caso las educativas) y en la descalificación del conocimiento acumulado y actualmente apropiado por la sociedad 'burguesa', que se trasmite a través de sus sistemas educativos. También algunas de ellas han ejercido una influencia considerable en el pensamiento de intelectuales y educadores y han pesado, indirectamente, en la orientación política de algunos movimientos sociales. A pesar de que las raíces teóricas que invocan sus diversos autores son diferentes, es posible una apreciación conjunta de los mismos en torno a ciertos ejes comunes, que son los siguientes:

1. Desvalorización del conocimiento impartido por los sistemas educativos

Para Guillermo Labarca, el conocimiento que se crea y se trasmite a través del sistema educativo formal, por ser abstracto, "más que permitir un conocimiento y dominio de la realidad, separa de ella, produciendo al

mismo tiempo la ilusión del saber" 59/ y la negación del valor de este conocimiento lo lleva a afirmar que la escolarización sólo sirve "para transformarse en mercadería y encontrar así un lugar en la escala social" (pág. 78), porque los conocimientos aprendidos en la escuela sólo son útiles para seguir progresando en el sistema educativo e inválidos fuera de él: "es notable comprobar que, una vez salidos de la escuela, los individuos olviden los conocimientos aprendidos en ella, porque fuera de ella, estos no precisan ser usados" (pág. 80).

En la Pedagogía del Oprimido, de Paulo Freire, el análisis parte de la premisa de que el hombre - ser genérico - tiene en sí todas las virtualidades, impedidas de desarrollarse por la existencia de la opresión; en consecuencia la concientización y el conocimiento sólo pueden surgir del diálogo y la liberación: "Ahora, ya nadie educa a nadie, así como tampoco nadie se educa a sí mismo, los hombres se educan en comunión, y el mundo es el mediador" 60/.

El problema de cómo se produce en la sociedad contemporánea, progresivamente científica y tecnológica, el proceso de creación y transmisión del conocimiento está soslayado en los textos de este autor, y se supone que la voluntad de dominio y de 'cosificación' de los opresores - conforme a la terminología de Erich Fromm - conduce a la voluntad de apropiarse "también cada vez más, de la ciencia como instrumento para sus finalidades" (pág. 55).

Dos concepciones que parecen cuestionables pueden rastrearse por debajo de estas formulaciones que, por otra parte, se plantean justamente en una época en que asistimos a un proceso de expansión acelerada de la ciencia, cuando en algunas disciplinas ha bastado una década para duplicar el acervo de conocimientos, en momentos en que los descubrimientos científicos se traducen inmediatamente en aplicaciones tecnológicas, y en que la introducción de la ciencia y la racionalidad - como dimensiones progresivamente dominantes en las organizaciones sociales - se verifica no sólo en los países capitalistas desarrollados y en las economías centralmente planificadas, sino también en nuestras sociedades latinoamericanas en transición de la condición agraria a la de sociedades urbanas progresivamente industrializadas. Estas concepciones, sintéticamente definidas son: a) la inutilidad económica del sistema educativo, que lo transformaría en un componente extraño al sistema social; y b) la existencia de un comportamiento conspirativo de las clases dominantes, para apropiarse "cada vez más de la ciencia". La realidad histórica parece contradecir ambas postulaciones: en las sociedades preindustriales los conocimientos para el desempeño de roles se adquirían en la socialización familiar o por aprendizaje en el trabajo y en las organizaciones sociales y, por lo tanto la educación sistemática cumplía un papel preponderantemente ideológico mientras que actualmente, la diferenciación de roles sociales y la complejidad de los mismos requieren cada vez más el tipo de conocimientos que puede impartir el sistema educativo y, en consecuencia, se acentúa, aun para las clases dominantes, la necesidad de difundir ese tipo de conocimientos hacia las capas mayoritarias de la sociedad.

Por otra parte, la incapacidad de los sistemas educativos tradicionales para incorporar los recientes descubrimientos en el campo del conocimiento no es un hecho nuevo, y ha sido repetidamente puesto de manifiesto, así como sus tendencias a transmitir información científica obsoleta y sustituir los contenidos por el ritualismo pedagógico.

Pero el valor de estas críticas difiere si se dirigen al modo de actuar del sistema o a su esencia; si se refieren a niveles, actividades específicas o grupos sociales individualizados de los que reciben educación, o, por el contrario abarca globalmente a la institución. En última instancia, las alternativas de políticas van a variar si lo que se propone es el cambio de los contenidos o del 'estado de espíritu' con que se imparte la enseñanza, o, por el contrario, el objetivo es la eliminación de la institución.

"La educación" dice Alain Touraine, "fue concebida como el aprendizaje de la razón contra las pasiones y también como el ingreso en un mundo vasto, gobernado por principios generales, lo que a su vez permite escapar de las imposiciones y de las tradiciones de una comunidad local" y "esta concepción implicó la autonomía del mundo de los educadores, y, en especial, de los universitarios" 61/.

Esa función de transferir la cultura, los principios universales y los conceptos abstractos, la sigue cumpliendo el sistema educativo en muchas zonas y aun en relación con grupos sociales marginalizados, que hoy sólo reciben de la sociedad algo de educación, pero también es evidente que la autonomía del mundo educativo ha favorecido la continuidad de una concepción cultural escolar que no registra ni los cambios socio-culturales producidos en la población atendida y en sus familias, ni los que tienen lugar en la sociedad nacional o en el conocimiento universal.

Más aún, la insatisfacción respecto de los logros de la educación en términos de los contenidos que imparte, revela que no todos ellos pueden ser objeto del proceso educativo en la institución escolar; y que el papel de ésta se centra en crear la base para posibilitar procesos de educación permanente que deben realizarse tanto en los lugares de trabajo - desde la unidad de producción hasta el centro de investigación - como en otros espacios de interacción social.

Si la educación institucionalizada - nos referimos especialmente a la general o básica - no puede ya ser "el centro de transmisión del conocimiento", su función se debe dirigir cada vez más a obtener el dominio del lenguaje, de los códigos matemáticos, del método científico, de la lógica en cuanto instrumento para crear métodos de pensamiento y de trabajo, y el desarrollo del sentido crítico. Lograrlo parece imposible sin un prolongado y sistemático proceso pedagógico, que requiere indispensablemente un encuadre institucional de una particularidad creciente en la medida en que se desprenda de la intención de reproducir en su seno todos los aprendizajes de las actividades humanas y se consagre a una labor que requiere de una especialización funcional considerable.

Por tanto, el objetivo válido sería lograr un proceso de cambio permanente en la institución para que pueda cumplir con la labor indicada, especialmente en relación con los grupos sociales que comienzan a acceder a la cultura.

Si a partir de la crítica sobre su funcionamiento se propone su desaparición, ello implica postular que una función cada vez más específica

en términos del desarrollo de las capacidades intelectuales puede ser realizada por instituciones no especializadas en esa actividad, o esperar el surgimiento de una nueva institución que no adolezca de las carencias de la actual por pertenecer a un tipo de sociedad diferente. En otras palabras, contraponer la existencia de una institución concreta a la de un modelo ideal.

2. Desvalorización de la función 'productiva' de la educación

Para Tomás Vasconi, en América Latina la educación ha llegado a asumir la "forma más pura de aparatos ideológicos de Estado, es decir, de aparatos cuya contribución esencial al sistema es el logro de su reproducción por una acción de nivel superestructural, más que como aparatos cuyo funcionamiento se halla más o menos expresamente ligado al desarrollo de las fuerzas productivas" 62/. Por un lado, opina Vasconi, para obtener la explotación de la fuerza de trabajo, sería "una condición de particular peso el bajo nivel educativo de ésta" (pág. 212). Pero, como simultáneamente los niveles educativos ofrecidos a las clases medias se habrían desarrollado en forma excesiva en relación con las demandas de las fuerzas productivas, "la escuela burguesa contemporánea ha llevado al paroxismo sus características de Escuela de clase y ha puesto al rojo vivo las contradicciones que desgarran sus entrañas: convertida finalmente en un aparato separado de la producción, que se hipertrofia sin cesar, que tiende a autorreproducirse (...). Perdiendo progresivamente su 'funcionalidad' la Escuela burguesa anuncia ya la necesidad de su 'extinción'" (págs. 329-330).

Vasconi identifica correctamente un fenómeno característico de la región: a la vez que permanecen sin solución los problemas referidos a la educación básica de la población rural y los sectores subproletarios urbanos, se registra una extraordinaria expansión de la educación media y superior, vinculada a una clientela de clases medias y al segmento moderno del aparato productivo y de servicios; pero lo interpreta como una desvinculación entre la educación y el sistema económico, lo que resulta poco congruente con la importancia que la heterogeneidad estructural adquiere como característica fundamental del proceso de desarrollo y concentración económica, en los análisis económicos en que se apoya este autor. Y, a la vez, es notable comprobar en él el manejo de un concepto que proviene de la corriente interpretativa denominada 'de los recursos humanos', en cuanto el parámetro utilizado es el ajuste entre formación cultural y puestos que requieren calificación educativa.

Una perspectiva similar se encuentra en G. Labarca, cuando anota que las industrias capital-intensivas "engendran bajas demandas de mano de obra calificada" 63/, lo que explicaría que los trabajadores de dichas empresas tengan un bajo nivel educativo, a pesar de lo cual, por tratarse de actividades productoras de excedente, se verificaría una transferencia de ingresos hacia los sectores improductivos - fundamentalmente los servicios - tendiente a costearlos y a sostener la permanencia en el sistema educativo de la mano de obra destinada a desempeñarse en éstos.

Un cuestionamiento legítimo a la apropiación de los bienes culturales por parte de los sectores sociales dominantes puede derivar así en la estimación de que existe una 'hipertrofia educativa', lo que necesariamente recuerda los argumentos manejados por las concepciones limitacionistas de la educación.

La descalificación de la educación por suponérsela separada de las necesidades de la producción implica, en primera instancia, considerar que la mayoría de las ocupaciones en el sector 'servicios' son improductivas o socialmente innecesarias.

El tema requeriría una discusión teórica - no realizable en este texto - sobre dos problemas: 1) Cuáles son los criterios para determinar si una ocupación es socialmente necesaria y la prestación de un servicio socialmente deseable, aunque no produzca 'bienes'; 2) Si resulta válida la traslación a sociedades complejas y tecnológicamente avanzadas de las categorías clásicas de productividad y transferencia de excedente.

Pero debe considerarse también a la educación frente a la oferta y a la proyección del mercado de empleo actual. En el conjunto de América Latina y respecto de los nuevos empleos, las actividades agrícolas proveen el 10% de la oferta, las actividades de transformación entre un 20 y un 30% y los servicios el 60% restante, con un componente creciente de ocupaciones que requieren de una educación general prolongada. Puede discutirse si la exigencia de mayores niveles educativos es un requerimiento real de dichas ocupaciones, si se origina en la complejidad de las interacciones en las unidades productivas y en la sociedad urbana, si expresa necesidades que responden a futuras formaciones en la empresa y a potenciales movibilidades en el seno de la misma, o si proviene de un aprovechamiento que realiza el factor capital de la existencia de un más elevado perfil educativo de la mano de obra disponible.

Cualquiera de las hipótesis implica la asociación de la educación con el aparato productivo, al menos en el plano social, y en lo concreto constituye actualmente un requisito indispensable para el ingreso y desplazamiento en el mercado de empleo.

Por otra parte, ¿qué significa, estricto sensu, adecuar la educación al aparato productivo? ¿Acaso postular que la educación no debe desarrollarse más allá de los requerimientos mínimos, coyunturales o prospectivos, de éste? Adaptar la formación al empleo, señala Alain Touraine en el artículo citado, implica también adaptar la educación a la organización y a la jerarquización de las grandes empresas o de las grandes organizaciones y por esta vía, agregamos, se reintroduce el interés de los grupos dominantes de que la educación sólo sea calificación de la mano de obra y adaptación a las posiciones a desempeñar en una jerarquía por ellos establecida.

Por último, ¿cómo se puede hablar de funciones productivas de la educación en economías que no hacen uso de la totalidad de la fuerza de trabajo disponible?

La separación entre los requerimientos del aparato productivo y los de la educación - en la medida en que ésta desarrolle las capacidades de los educandos en la forma anteriormente indicada - constituye una tendencia creciente y positiva. El fenómeno de la 'sobreeducación relativa' de algunas categorías de la población, en el caso de generalizarse, constituiría seguramente un importante factor de cambio social, al incrementar la capacidad intelectual y política de los grupos sociales mayoritarios.

Esta interpretación de la disfuncionalidad creciente del sistema educativo en relación con la producción se fundamenta en la hipótesis que en América Latina se configuró "un modo de producción fundado exclusivamente en la mayor explotación del trabajador y no en el desarrollo de su capacidad productiva" 64/. Esta hipótesis está enlazada con la interpretación que el capitalismo no podría desarrollarse en esta región en las condiciones en que lo hizo en los países inicialmente industrializados, y que la relación de dependencia y el dominio de la gran empresa monopólica conducirían a una proletarianización creciente de la pequeña burguesía en el marco de una crisis productiva y entre las clases sociales, progresivamente acentuada por la concentración capitalista.

3. El papel ideológico de la educación

Caracterizado el sistema educativo formal como una organización para la cual ni el conocimiento ni la relación con las funciones de producción tienen valor, su existencia es sólo explicable en términos de un espacio social en el que "se ejerce la violencia - aunque no física en este caso, sino 'simbólica' - de la clase dominante, y también por lo mismo, 'lugar privilegiado' de la lucha ideológica" 65/, donde "El contenido ideológico de los conocimientos humanistas y el dogmatismo de los ramos 'científicos' los descalifica para una comprensión directa de la realidad" 66/.

La calificación del sistema educativo como puro aparato ideológico es también el eje del análisis de P. Freire, dado que para él la acción social se define por la relación dialéctica entre opresores y oprimidos - categorías genéricas que no aparecen vinculadas o enmarcadas en estructuras históricas que las puedan definir - y "la gran tarea humanista e histórica de los oprimidos: /es/ liberarse a sí mismos y liberar a los opresores" (pág. 33, Pedagogía...). Tampoco se define en qué consiste esta liberación, aunque las afirmaciones que la liberación es un parto y que algunos individuos son capaces de pasar del "polo de los explotadores al polo de los explotados" sugieren tanto un proceso de 'revelación' como uno de 'ideologización', sin que los límites entre uno y otro aparezcan precisos.

Parecería que para este autor la educación formal es el principal instrumento para conservar la opresión - lo que es congruente con la interpretación psicosocial de las relaciones entre clases que utiliza - ya que, mediante la educación, los opresores lograrían transformar la mentalidad de los oprimidos adaptándolos a su situación, para dominarlos más eficazmente. Así, el "educador se enfrenta a los educandos como su antinomia necesaria. Reconoce la razón de su existencia en la absolutización de la ignorancia de estos últimos. Los educandos, alienados a su vez, a la manera del esclavo, en la dialéctica hegeliana, reconocen en su ignorancia la razón de la existencia del educador, pero no llegan, ni siquiera en la forma del esclavo en la dialéctica mencionada, a descubrirse como educadores del educador" (pág. 73).

La asimilación de la relación educativa a la de amo-esclavo implica ubicarla como una más de las relaciones de explotación y de destrucción del uno por el otro. Si bien más adelante se considerarán las consecuencias de este reduccionismo en términos de indiferenciación del proceso educativo, corresponde aquí evocar las reflexiones de José Medina Echavarría 67/ quien, en su revisión del pensamiento social observaba que "la preocupación inicial

por el amor se convierte en la obsesión final por el odio". Mientras en el pensamiento del siglo XIX se insistió en la fraternidad, en la solidaridad y en el amor, "el siglo XX entra en la historia universal bajo el signo de una extraña mezcla de progresismo y de darwinismo sin ilusiones. Sin embargo, quedaba reservado para nuestros días haber llevado hasta sus extremos esa continuada preferencia por el antagonismo, por el mismo odio", lo que culmina en la concepción de que "el infierno es 'el otro', es decir, la sociedad misma y todas las formas de relación con el 'tu' son un fracaso".

En este marco hay que ubicar la extraña trasmutación del concepto de educar como acto generoso y de amor en el de destrucción, al identificarlo con la relación amo-esclavo.

Esta dialéctica parecería ser intrínseca al acto de educar en toda sociedad en la que existieran opresores y oprimidos, de tal forma que regiría sea cual fuere la posición de clase de educadores y educandos, sería válida para todas las situaciones educativas - desde la alfabetización hasta la más alta calificación académica -, y los educadores y el sistema estarían en condiciones de lograr la ideologización de los educandos fuera cual fuese el mensaje ideológico y el grado de homogeneidad o enfrentamiento registrado por la sociedad en términos de valores.

La noción de aparato ideológico integrado, explícita o subyacente según los textos, es el fundamento de esta conceptualización. El Estado, homogéneo a pesar de ser la expresión de una sociedad dividida (en opresores y oprimidos o amos y esclavos), tendría la capacidad de escoger (¿o incluso crear?) la totalidad de los valores y reproducirlos sin contradicciones a través del sistema educativo. Dicha capacidad implica la posibilidad de existencia de un control orgánico de toda la sociedad, es decir, de los sistemas económico, político y cultural, todos ellos actuando en torno al objetivo de la creación de una sociedad sin historia, porque se reproduciría a sí misma en forma permanente, salvo las modificaciones que decidiera introducir lo que esta mecánica obliga a definir como un órgano central de diseño.

Si desde el punto de vista teórico es discutible la existencia sin contradicciones de una función ideológica omnipotente en sociedades donde las contradicciones pululan, desde el punto de vista empírico, sobran en América Latina, en las dos últimas décadas, los ejemplos de surgimiento y desarrollo de ideologías contrarias a los sistemas establecidos, no sólo en el campo de la lucha social y política, sino en la entraña misma de los sistemas educativos, ejemplos harto ilustrativos por lo menos de la incapacidad práctica de los Estados para lograr la supuesta ideologización. El fenómeno de las universidades latinoamericanas, expresando en tantos casos posiciones teóricas y políticas enfrentadas con los estilos de desarrollo vigentes e impulsados por los Estados, y la débil legitimidad acordada en el plano teórico a las ideologías favorables a la conservación estática de los sistemas sociales, son algunos de los indicadores de las limitaciones y el carácter complejo que tiene la validación de las ideologías a través del aparato educativo institucionalizado. Un análisis más profundo debería considerar la mayor gravitación que tienen en ese proceso los medios de comunicación de masas y el papel que juega la difusión del modelo consumista ^{68/} en la generación de consenso social, mientras que, por otra parte, sería necesario detenerse en la desvalorización que han sufrido las llamadas ideologías de derecha en cuanto instrumentos para lograr el consenso, y en la posible relación entre dicha desvalorización y la asociación de esas ideologías con regímenes que sólo logran sustentarse sobre la base de un alto grado de coerción.

4. La desvalorización de los sistemas educativos y la alternativa 'revolucionaria'

Para la concepción que se está analizando, la incorporación de las masas al aparato educativo institucional implica su entrega a la acción ideológica de la dominación burguesa; o la aceptación de la condición de oprimido, que de factual se transformaría en comportamiento asumido, en virtud de la internalización lograda por la escuela.

Lo paradójico de esta interpretación, que hace de la educación institucionalizada el núcleo del aparato ideológico de preservación del orden social, es que, promedialmente, por lo menos la mitad de la población de América Latina en edad escolar o permanece excluida del sistema educativo, o sus experiencias dentro de éste consisten en intentos frustrados de lograr la alfabetización. Como debe suponerse que ese sector está integrado en su mayor parte precisamente por las clases explotadas o dominadas, sería necesario concluir que los 'opresores' no consideran a la educación institucionalizada un instrumento necesario para la reproducción ideológica del sistema y la sumisión de las masas potencialmente revolucionarias (que lograrían por otros medios de socialización). E inversamente, se la consideraría indispensable para lograr la adhesión de los sectores proletarios integrados y de las clases medias, a pesar de que, aparentemente, los encuadramientos laborales, la participación en ciertos niveles de consumo y fundamentalmente la ideología del consumismo parecen instrumentos más efectivos respecto de estos grupos.

A pesar de la sostenida demanda de educación que plantean las clases medias, según Vasconi "no sólo para el proletariado y el campesinado la escuela ya no es una 'solución'; la pequeña burguesía amenazada por una proletarización creciente como consecuencia de la acentuación del carácter monopólico del capitalismo dependiente, y vastos sectores de las capas medias, van dejando de lado las esperanzas de lograr una promoción a través del aparato escolar" ("Aportes..." pág. 337).

La afirmación va al encuentro de dos fenómenos íntimamente vinculados. Por una parte, como ya fue dicho, cada vez se registran niveles educativos más altos en el sector urbano y moderno de la sociedad; el segundo fenómeno es la emergencia de una demanda educativa creciente por parte de los sectores proletarios y subproletarios urbanos y de los campesinos, vinculada tanto a la urbanización acelerada como a la proporción creciente de ocupaciones 'modernas' en el total de ocupaciones teóricamente disponibles.

En las sociedades latinoamericanas la exclusión social ha sido históricamente paralela a la exclusión cultural, la negación de las culturas dominadas y la desvalorización de las subculturas populares. Por lo tanto, proponer que "para una estrategia revolucionaria no puede tratarse ya a la instrucción - la que la Escuela burguesa otorga - como a un bien que habría de repartirse en forma más justa (o tal vez mejor, 'igualitaria')" 69/ y que la solución radica en que los procesos de adquisición de conocimientos reales "sean asegurados por la colectividad", aunque "la manera concreta como ésta lo hace es algo que hay que descubrir" 70/ significa no sólo enfrentar las demandas populares, sino condenar a esos grupos sociales a una marginalización creciente y a la acentuación de su dependencia respecto de los grupos de poder.

La alternativa que se plantea frente a la educación como proceso diferenciado de acumulación de conocimientos y de desarrollo del aparato cognoscitivo sujeto a instancias de aprendizaje es la formación política. De ahí que se insista en la "distinción que debe hacerse entre la educación sistemática, que sólo puede transformarse con el poder y los trabajos educativos, que deben ser realizados con los oprimidos, en el proceso de su organización" 71/. Por una parte, la acción pasa por "la destrucción de las relaciones sociales de producción capitalista - y consecuentemente la superación de la división social del trabajo de la sociedad gurguesa - /lo que/ supone la destrucción de su aparato de reproducción, la Escuela, y el tránsito hacia formas orgánicas superiores de formación y capacitación" 72/. Por otra parte, se plantea que mientras el poder burgués persista, la acción educativa válida es el trabajo realizado en el sector de la educación informal de los adultos "cuando este trabajo, oponiéndose al sistema global de la sociedad, es un instrumento del cual un movimiento o un partido revolucionario se sirven para, tácticamente, organizar a las clases dominadas con vistas a su llegada al poder" 73/.

En la lógica de las exposiciones comentadas, para las que la única vía de cambio social es el enfrentamiento violento inmediato, la educación institucional carece de valor en términos del conocimiento científico y cultural que imparte y de la capacitación para el desarrollo de las fuerzas productivas; es inútil para las estrategias familiares de los grupos dominados destinadas a la reproducción de los agentes sociales; y en un proceso de reducción teórica, se la convierte en una mera dimensión política, a la que se opone otra educación, también política, que estaría a cargo del partido revolucionario.

De acuerdo con esta perspectiva reduccionista, la educación no existe - ni debe existir - como sistema diferenciado y con funciones específicas, ni tampoco existe un capital cultural creado colectivamente por la humanidad y transmitido a través de las generaciones y los sistemas sociales, al que tienen derecho todos los hombres. Por una parte, desde que la educación no es un proceso diferenciado, ya no tienen sentido la especificidad técnica ni los procesos de transmisión que suponen el establecimiento de un diálogo entre dos actores sociales, destinado al trasvasamiento de determinados contenidos de uno a otro 74/ y la opción inevitable es la desescolarización.

Las consecuencias son la negación de la existencia de un espacio educativo específico, y que quienes aspiran a algún tipo de cambio deben desinteresarse de la educación de las masas para practicar la politización de las masas. Paralelamente, esto significa que ellas no van a obtener de quienes se postulan sus ideólogos, ni instrumentos ni organización para efectivizar sus demandas de instrucción, y menos aún una concepción alternativa que les permita acceder a ésta conforme a sus propios intereses y en armonía con su universo cultural.

En la sociedad contemporánea el papel de los instrumentos proporcionados por la cultura, y particularmente la capacidad de leer imágenes o textos, es cada vez más la clave de las prácticas sociales cotidianas: "de la televisión al periódico, de la publicidad a todas las epifanías comerciales, nuestra sociedad 'canceriza' la vista, mide toda realidad por su capacidad de mostrar o de mostrarse y transforma las comunicaciones en viajes del ojo (...).

La economía misma transformada en 'semioocracia' fomenta una hipertrofia de la lectura. Al binomio producción-consumo se lo podría sustituir por su equivalente general: escritura-lectura" 75/. El binomio 'escritura-lectura' hace referencia tanto a la importancia de los mensajes como al problema de estar en condiciones de recibirlos, pero fundamentalmente a la capacidad de producirlos conforme a los medios de comunicación existentes, lo que significa necesariamente, para todo grupo social - y con mayor razón para los que están excluidos del poder - la necesidad de aprender para emitir mensajes.

La educación popular y las nuevas orientaciones en la Iglesia católica

En el período más reciente se registra en la región una intensificación de la demanda educativa por parte de las capas más bajas de la sociedad, que se evidencia en las zonas rurales y fundamentalmente en las urbanas, y se dirige a las diversas instituciones estatales o se resuelve por medio de organizaciones autónomas con mayor o menor grado de precariedad, en el marco de un espontaneísmo no definido por proyectos políticos que estructuren esas demandas en un programa general.

Como el punto de partida es el agrupamiento poblacional y no la inserción en el aparato productivo, y el interlocutor es el Estado a través de sus funcionarios u organismos, se establecen fácilmente relaciones de dependencia cuando no de clientelismo, a pesar de lo cual los logros formales no han sido despreciables.

En el proceso de organización de campesinos y marginales urbanos tras las demandas de educación emergen como un nuevo actor las corrientes progresistas de la Iglesia católica, nutridas en el existencialismo cristiano y en un pensamiento que jerarquiza el concepto de persona y el solidarismo traducidos en la propuesta de acciones testimoniales y de compromiso, y planteando como objetivo de los católicos la "construcción del reino de Dios en la historia, y esto se haría a través de la lucha contra la injusticia" 76/.

La práctica de esta orientación y las implicancias sociales y políticas que emergen de ella no son compartidas por la mayoría de la jerarquía latinoamericana. Pero tanto por efecto de los cambios que reflejan los documentos del Magisterio de la Iglesia como por el impacto que sobre sacerdotes y obispos ha significado compartir las condiciones de vida de los grupos marginados objeto de la evangelización, las mencionadas corrientes progresistas han iniciado acciones tendientes a obtener reformas sociales, que muy frecuentemente se radicalizaron como consecuencia de acciones coercitivas del Estado. En algunos países, el proceso se extendió a la mayoría de la jerarquía eclesiástica, particularmente cuando las condiciones de congelación política llevaron a la Iglesia católica a defender valores éticos de carácter social y a proteger a grupos políticos a los que se cerró todo espacio para actuar 77/.

Las acciones de estos grupos de la Iglesia están definidas por un objetivo pastoral, y muchas de las comunidades de base surgieron inicialmente para la lectura compartida de la Biblia, a partir de lo cual se generaron procesos de análisis de la realidad a la luz de los evangelios, que incluyeron acciones educativas. Ello no implica el establecimiento de un sistema educativo formal paralelo al oficial, ni siquiera al de adultos, y por lo tanto no se plantea la organización de un sistema graduado de conocimientos.

Los sectores católicos más radicalizados definen la educación popular como la educación de los trabajadores realizada por ellos mismos, lo que los vincula a las concepciones que, considerando burguesa a la educación institucionalizada, intentan establecer un sistema separado del Estado y auto-organizado por los sectores populares.

En este punto vuelven a emerger los problemas que en el pasado se plantearon respecto de la educación popular.

Por una parte, se trata de distinguir entre la educación de niños y jóvenes y la instrucción de los adultos, que implican modelos culturales y organizativos similares pero cualitativamente diferentes. En ambos casos, además, no es lo mismo plantearse acciones dirigidas a los grupos sociales más movilizados que postular una educación autogestionaria para atender a toda la población excluida, lo que exigiría recursos humanos y financieros cuya magnitud parece superar las posibilidades de cualquier institución que no sea el Estado.

Por otra parte, es probable que una educación de este tipo, contrapuesta a un sistema institucionalizado con capacidad de transmitir conocimientos y otorgar acreditación, se transforme en circuito de baja calidad, no muy diferente en los hechos de las propuestas de educación no formal que han patrocinado sectores conservadores como fórmulas educativas para 'superar la pobreza'.

Por último, a la luz de la experiencia, la perspectiva más probable es que, en la medida en que se consolide el proyecto, se escinda en dos subsistemas, tendiente uno a la formación política de los cuadros de las organizaciones populares, transformándose el otro en una educación sistemática privada, que sólo podría ser asumida por una organización con la experiencia y la capacidad institucional que tiene la Iglesia. Esto significaría el retorno a la antigua práctica de una educación sistemática para sectores marginales a cargo de las órdenes religiosas y a la discusión sobre el papel de la educación pública en cuanto instrumento de integración social y de democratización frente a los circuitos educativos privados 78/.

Los nuevos enfoques sobre la educación popular

Por último, un nuevo concepto de la educación popular, de la acción del Estado y de la especificidad del fenómeno educativo comienza a emerger como una propuesta para el papel a cumplir por las organizaciones tanto

sindicales como políticas, que reflejen el peso de la masa popular urbana en las estructuras sociales, y, más específicamente, los intereses y reivindicaciones de una clase obrera nueva, producto de una industrialización más avanzada tecnológicamente, para la cual el problema del conocimiento y de la capacitación intelectual no es una categoría abstracta, sino que se encuentra estrechamente vinculado con la experiencia cotidiana de su condición de trabajadores.

Para esta perspectiva 79/ la escuela debe ser recuperada como institución que pertenece a toda la sociedad, y en su seno debe librarse la lucha por la democratización que consiste, en primer término, en la apropiación del conocimiento por parte de las clases subalternas: "El patrimonio cultural, científico y artístico de una formación social dada, con todas sus contradicciones y posibles errores, ha sido producido a costa del trabajo de muchos, por tanto la lucha debe dirigirse a que cada vez mayor cantidad de personas pueda apropiarse de él y emplearlo en la orientación y esclarecimiento de su propia práctica".

"El hecho de que los que hasta ahora no tuvieron acceso a ese patrimonio lo nieguen o lo cuestionen una vez que se hayan apoderado de él, es para mí una consecuencia y no un a-priori. Pero ellos lo negarán y lo sustituirán como poseedores y no como excluidos".

La escuela es considerada por esta autora desde una perspectiva similar a la que tuvieron históricamente los movimientos populares, estableciendo como meta de la acción reivindicativa la apropiación del saber, porque para "pasar más allá es preciso pasar por".

Así se replantea la función diferenciada de la escuela como institución que tiene a su cargo la transmisión del conocimiento acumulado, quedando la formación de la conciencia política a cargo de otras instancias. Se exige para la escuela la máxima neutralidad posible dentro de un sistema social cuya estructura implica la diferenciación en clases. Y, por fin, se la define como una institución donde concurren, con roles diferenciados, quienes tienen conocimientos para transmitir y quienes quieren adquirirlos, en un diálogo que exige la internalización, en los educandos de las clases populares, de las prácticas de disciplina y método intelectual que se adquieren en la socialización temprana, por lo que aquéllos están menos preparados que los hijos de las familias de las clases altas 80/.

Conclusiones

En la última década se completó en América Latina un proceso de innegable significación cultural: prácticamente toda la población accede en algún momento a la escuela. Pero la mayoría no logra completar el ciclo de educación elemental, y porcentajes muy importantes permanecen excluidos de una mínima participación en la cultura. Los elementos expuestos en el conjunto de estudios que comprende este Informe conducen a estimar que la mera ampliación cuantitativa de las políticas vigentes en la mayoría de los países no puede lograr la integración de las grandes masas a la educación básica.

Para ello es necesario un cambio cualitativo, y éste exige, como requisito previo, la valorización social de la escuela, entendida - de acuerdo con la concepción de uno de los fundadores de la educación latinoamericana - como la institución para "la educación del pueblo" ^{81/} es decir, como una institución social básica, instrumento indispensable para la construcción de la democracia.

Ello implica adjudicar a la escuela una función que va más allá de proveer una suma de conocimientos, y de preparar individuos como insumos para la producción. Significa, por el contrario, considerar que su objetivo es estimular y guiar el desarrollo de la capacidad intelectual y del pensamiento crítico en vistas a la participación social y a la 'humanización' (el perfeccionamiento en un sentido total) de los niños que le son confiados.

La valorización social implica necesariamente entender que la educación básica debe conferir instrumentos para que los educandos de todos los grupos sociales puedan acceder al capital cultural y científico creado colectivamente, ya que éste no es patrimonio de ningún grupo particular.

Obviamente una valoración entendida en estos términos sólo puede emerger de la acción de fuerzas populares que reivindiquen su participación en la cultura, y se establecerá en una medida correlativa a la representatividad social de sus demandas y a la intensidad de su movilización.

Caracterizada por la falta de organicidad y de estructuración, la demanda de las familias y de los grupos locales ha sido constante en la última década, y la debilidad relativa de los Estados para resistirla se ha traducido en una oferta formal (cuyas características y calidad se han descrito). Por otra parte, no debe olvidarse otro elemento decisivo en este proceso: en muchos países de la región la nación - como sistema integrado de comunicaciones sociales - está aún por estructurarse, y la necesidad de lograrlo ha sido en muchos casos el motor para la expansión de la oferta educativa.

Es frecuente, y responde a la realidad, que se resalte la dimensión restrictiva e incluso coercitiva de las políticas practicadas por la cúpula social en América Latina. Pero lo que muchas veces no se tiene en cuenta, y es importante a la hora de proponer tareas y estudiar propuestas de progreso, es que la coerción está señalando la magnitud de una presión que pugna por modelos sociales alternativos, aunque se esté aun lejos de una definición estructurada de los mismos y, en consecuencia, del papel que en ellos cabría a una concepción participativa de la educación popular.

La demanda inestructurada se agota ante el ofrecimiento de una escuela de segunda clase, en la que las precarias condiciones materiales, la baja calidad de la educación y el escaso nivel de los educadores determinan la constitución de un sistema paralelo al que ofrece 'verdadera' educación para los grupos superiores.

El problema tiene dimensiones políticas - cómo incorporar las metas correctas en los proyectos de las organizaciones populares - y requiere una tarea que deben realizar los intelectuales: determinar cuáles deberían ser las formulaciones del modelo cultural para que la escuela se convierta en una institución social básica en la que confluyan los aportes de los educadores y los científicos sociales en forma continuada.

A esta preocupación respondió el Seminario realizado en Brasilia, donde, entre otros temas, se trabajó sobre el problema de la cultura escolar, sus contradicciones con la cultura popular y vivida, y sobre los resultados y consecuencias que, en el desarrollo de la capacidad de los educandos, tiene el proceso educativo tal como hoy se lleva a cabo en relación con los grupos marginales.

Allí se puso de relieve que el curriculum de la educación básica en América Latina parte de la noción explícita de que existe sólo una cultura, la de las capas sociales superiores, al lado de la cual todas las demás expresiones son formas bastardas, alejadas de aquélla en mayor o menor grado, y que la función de la escuela consiste en destruir las formas culturales 'bárbaras' que traen internalizadas los escolares 82/.

En una América Latina en transición, luego de siglos de vigencia de formas culturales locales, se actúa como si éstas no existieran, o más aún, como si el objetivo de la escuela fuera cooperar en su destrucción. La concepción elitista y dependiente de la cultura determina que todas esas formas culturales espontáneas no sean incorporadas a la enseñanza, ni siquiera con fines metodológicos, al tiempo que las formas locales y populares de las culturas de las sociedades 'desarrolladas' que transmiten los medios de comunicación de masas son consumidas en actitud reverente aun por los mismos grupos de cúpula. No se trata de concebir una educación adaptada a cada microgrupo; de lo que se trata es de respetar el pluralismo y brindar instrumentos para que, a partir de las diversas subculturas, los integrantes de los grupos populares puedan asumir la cultura escolar, a condición de que ambas sean un vehículo para acceder a los valores de la cultura universal.

En sus etapas iniciales, el proceso educativo se cifra en el lenguaje. A través de su aprendizaje se produce el desarrollo de las estructuras mentales (no hay pensamiento sin lenguaje y viceversa); por medio del progresivo manejo del lenguaje se desarrollan asimismo los mecanismos analíticos y la capacidad de abstracción, a partir de los cuales es posible incorporar las categorías matemáticas y acceder al funcionamiento de las leyes científicas. Por otra parte, es bien conocido que un elemento fundamental para la reproducción de la estratificación social en su dimensión cultural es la diferenciación de los códigos lingüísticos entre los grupos de desigual jerarquía, y que, en la escuela, los rendimientos en lenguaje expresan la mayor correlación entre aprendizaje y origen social 83/.

Es evidente que, si se programa para ello, la acción de la escuela podría reducir parcialmente los efectos de esta reproducción de la jerarquía social a través de los códigos lingüísticos, pero para ello se requieren educadores capacitados técnicamente para la tarea y concientes del papel social que ella entraña.

Durante el transcurso de las investigaciones realizadas por el proyecto 'Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe', la observación del funcionamiento de diversas escuelas en algunos países de la región permitió comprobar que los maestros carecen de instrumentos para enfrentar los problemas del lenguaje que se presentan en la enseñanza a grupos sociales populares 84/, mientras que la revisión de los procesos de formación de los educadores permitió

concluir que la capacitación en las técnicas requeridas para la enseñanza de la lecto-escritura, lejos de haberse profundizado para abordar los problemas de socialización cultural de los grupos populares, recientemente incluidos en la escuela, tiende a diluirse y aun a hacerse más superficial 85/.

La profesionalización del rol de los maestros, de la que tanto se esperó para impulsar un cambio en los sistemas educativos, ha tenido efectos limitados, porque se la orientó en una dirección equivocada, confundiendo los objetivos a alcanzar. Hubo mayor preocupación por jerarquizar la profesión mediante el aumento del número de años de estudio y su elevación al nivel terciario que por dar a los nuevos maestros los elementos para asumir la compleja tarea de integrar a los grupos excluidos. Aquí, una vez más, jugó su papel la dependencia cultural, y la función magisterial se planificó en relación con los problemas de los países desarrollados, desconociendo la situación antropológica y la desigualdad de los códigos lingüísticos de los educandos en América Latina.

Más allá de la dimensión profesional, hay otra que reviste igual o superior importancia. Nos referimos a la orientación del ser y del hacer educativo, a lo que otrora se llamaba 'apostolado magisterial'. Educar en las condiciones socioculturales conocidas, recibiendo sueldos bajísimos y en condiciones materiales harto precarias, es una tarea que requiere un cierto compromiso social, además de la convicción de que ese esfuerzo es socialmente significativo y de que la actividad tiene un status que se mide al menos por la consideración colectiva. Las estructuras de poder en la región han manejado el problema de los educadores como si intencionalmente se hubiera buscado transformarlos en un cuerpo burocrático, negándoles voz y participación en los problemas técnicos, e introduciendo mecanismos centralizadores, tanto administrativos como pedagógicos, que limitan toda capacidad de iniciativa. En los grupos sociales ligados a la universidad y a la cultura superior se ha generalizado una actitud que, si bien no siempre es proclamada, incluye de hecho un desprecio a los maestros, considerados los segundones de la cultura, y pocos son, como se ha dicho, los casos de iniciativas universitarias para contribuir con el conocimiento científico y con el esfuerzo personal de sus estudiantes a la formación, capacitación o ayuda a la acción de los maestros.

Por cierto que sería ingenuo creer que los problemas expuestos se solucionan predicando la necesidad de una vocación apostólica para los educadores. Esta sólo puede surgir, por otra parte, en la medida en que ellos, como grupo, compartan principios éticos y filosóficos emergentes de una parte mayor de la sociedad, que otorguen significación política a la acción de rescatar a los niños del analfabetismo y de la marginalidad.

Las experiencias históricas a que se ha hecho referencia en este Informe muestran que esas orientaciones sólo surgen cuando los educadores se encuentran asociados a corrientes políticas de signo transformador, cuando sus ideales educativos están insertos en el proyecto de un conjunto social que los abarque. De lo contrario habrá individuos y grupos aislados que cumplan con una tarea parcelada, pero, para las grandes mayorías sólo existirá la respuesta burocrática que no puede llevar a otra cosa que al fracaso del acto de educar.

Pensando precisamente en el papel que pueden tener los educadores como actores sociales en la transformación de la escuela, Marshall Wolfe trata el tema de las perspectivas de un cambio positivo, introduciendo, junto a aquellos, a la juventud universitaria y a los campesinos.

En relación con los dos primeros anota que "una verdadera resistencia creativa exigirá cambios en los valores o posiblemente una vuelta a los valores básicos de democracia y solidaridad actualmente desacreditados por conjuros rituales, la difusión de proyectos nacionales alternativos dignos de apoyo, y una apreciación realista del esfuerzo que exige transformar tales proyectos en realidad". Mientras que en relación con los campesinos, luego de observar la 'absorción regresiva' que de ellos se hace en el trabajo informal, facilitada por la falta de educación, considera la hipótesis del papel político que podrían desempeñar en el caso de una modernización agrícola dinámica. Su observación sobre los escenarios alternativos incluye situaciones críticas, con regímenes de supervivencia apoyados en movilizaciones de masas o de 'manejo de crisis', con políticas de retención de la población rural y asignación de educación a la misma.

A esos escenarios y actores puede agregarse el papel de una clase obrera vinculada en ciertos países a procesos de producción tecnológicamente más avanzados, que incluyera como prioridades de su movilización el derecho al conocimiento respondiendo a su experiencia cotidiana en unidades que apelan en forma creciente a él. Ello podría establecer puntos de avanzada en las demandas de educación que, elevándose sobre el requerimiento de la mera acreditación, y ubicándose en el plano del desarrollo como seres humanos de los individuos pertenecientes a las clases postergadas, podrían ser equivalentes a las que enarbolaron en Europa las capas obreras vinculados a lo que en ese momento era la industria avanzada.

El 'juego de los escenarios' es hoy tanto más significativo cuanto que el futuro social de la región es más incierto que nunca, ya que a la agudización de las tensiones internas se suma la situación del sistema mundial. Detrás de ellos hay algo más que un ejercicio intelectual. Se trata del aporte de los educadores y de los científicos sociales identificando alternativas para el cambio y estableciendo imágenes de lo que puede ser la educación para un estilo de desarrollo más cercano a los valores humanos. La condición es tener bien claro que el 'príncipe' para quien se construyen son las grandes mayorías, que ya empiezan en América Latina a reclamar una educación popular.

Notas

1/ Una revisión de las últimas investigaciones realizadas en una sociedad desarrollada sobre las respectivas influencias de la dimensión social y la pedagógica en el fracaso escolar fue presentada bajo el título "L'échec a l'école primaire" en Le Monde de l'Education, N° 67, París, diciembre de 1980.

2/ Florestan Fernandes, Educação e sociedade no Brasil, "A democratização do ensino", Ed. Universidade de São Paulo, San Pablo, 1966, pág. 124.

3/ "Mudanza social e educação escolarizada", en el mismo libro, pág. 86.

4/ "Pero, mientras que los desarrollos cepalinos, bien o mal, veían en el Estado (orientado para el bienestar de las clases oprimidas) el principio ordenador del desarrollo eludiendo la cuestión de la revolución, y los dependentistas mantenían encendido el fuego sagrado de esta última (aunque sin explicar de qué modo y con qué fuerzas se haría frente a las transformaciones de la economía contemporánea que ellos mismos resaltan en sus análisis), los propugnadores del estilo alternativo de desarrollo oscilan en sus textos entre la categoría valorizadora de la dignidad humana y...la reforma burocrática institucional, a nivel de las Naciones Unidas". Fernando H. Cardoso, "El desarrollo en capilla" en ILPES-UNICEF, Planificación social en América Latina y el Caribe, Santiago, 1981, págs. 50-51.

5/ Ligia Herrera, en La concentración urbana y la dispersión de la población rural en América Latina. Su incidencia en el deterioro del medio humano (CELADE, Serie A/136, Santiago de Chile, 1976), indica que hacia 1970, el 35% de la población total residía en unidades administrativas -que incluyen población urbana y rural- cuya densidad era inferior a 25 personas por kilómetro cuadrado, lo que establece serias limitaciones para la prestación de servicios sociales.

6/ UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", La educación y los problemas del empleo en América Latina, Informes finales/3, Buenos Aires, en prensa.

7/ Juan Carlos Tedesco, Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/14, Buenos Aires, 1981.

8/ Cfr. CEPAL, Decimonoveno período de sesiones, Estudio económico de América Latina 1980, Síntesis preliminar, Montevideo, mayo de 1981, N° de venta E/CEPAL/G.1153.

9/ Las tentativas de diversificar la enseñanza media con el objetivo de apartar del acceso a la universidad a los sectores medios en ascenso y la exitosa resistencia de dichos sectores tuvieron expresiones muy tempranas en los países del cono sur, particularmente Argentina y Uruguay. Antonio M. Grompone comentaba hace más de medio siglo, esta situación en los siguientes términos: "Se quiere buscar una nueva solución: la enseñanza secundaria debe servir para darnos nociones prácticas que puedan servir en la vida, y, especialmente, se

sueña con que la enseñanza secundaria dé nociones comerciales para los empleados de comercio, nociones de industria para los futuros industriales (...) Y así, mientras en el plan general de la enseñanza de todo el país, la división del trabajo y la tendencia especializada se van realizando cada vez más, con respecto a la enseñanza secundaria los hombres tienden a hacerla cada vez más incoherente y compleja. Es que se quieren resolver problemas sociales partiendo solamente de la modificación de los estudios secundarios y se olvida que en un medio en el cual más del 60% de los alumnos de las escuelas públicas no pasan del segundo año (...) el núcleo de estudiantes de la enseñanza secundaria resulta demasiado reducido para que, transformando su mentalidad se transforme el país "Se olvida" el principio elemental que para crearse capacidades especializadas deben crearse organismos especializados". Antonio Miguel Grompone, Conferencias pedagógicas. Ed. Maximino García, Montevideo, 1930, págs. 65 y 67.

10/ Cfr. CEPAL, Estudio económico..., op. cit., cuadros 1 y 5; y CEPAL, Anuario estadístico de América Latina, 1979, Santiago, 1980, N° de venta E/CEPAL/G. 1125, cuadro 46.

11/ Cfr. Reunión Regional Intergubernamental sobre los Objetivos, las Estrategias y las Modalidades de Acción de un Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, Reflexiones y Sugerencias relativas al proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe, Quito, 6-10 de abril de 1981, ED.81/PROMEDLAC/3, Anexo 3, cuadro 4.

12/ Cfr. CEPAL, Anuario estadístico..., op. cit., cuadros 46 y 114; Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, Organizada por la UNESCO con la cooperación de la CEPAL y de la OEA, México, 4-13 de diciembre de 1979, Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe, ED-79, MINEDLAC/ref. 2, cuadro 39.

13/ Cfr. Conferencia Regional de Ministros de Educación..., Evolución cuantitativa..., op. cit., cuadro 40.

14/ Al respecto ver de J. C. Tedesco, Educación e industrialización en la Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/1, Buenos Aires, 1977; Industria y Educación en El Salvador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/9, Buenos Aires, 1978; y "Educación y empleo industrial. Un análisis a partir de datos censales 1960-1970", en UNESCO CEPAL-PNUD, Educación y sociedad en América Latina y el Caribe, UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

15/ Cfr. J. Sourrouille, El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina, OIT, Ginebra, abril de 1976. En situación aparentemente opuesta, pero que corrobora que no es la educación el factor determinante de la elevación de los salarios figura el caso de países de bajo desarrollo, y reciente industrialización en los que, si bien las empresas de mayor poder, generalmente transnacionales, utilizan mano de obra más educada que el promedio de un mercado afectado por altas tasas de desempleo, la remuneración de acuerdo con los salarios que se pagan en éste, produciéndose un claro fenómeno de devaluación educativa (Cfr. J. C. Tedesco, Industria y educación en El Salvador op. cit.).

16/ Michel Ostenc, L'education en Italie pendant le fascisme. Publications de la Sorbonne, París, 1980.

17/ Cfr. Ivon Lebot, Educación e ideología en Colombia, La Carreta, Medellín, 1979.

18/ Michel Ostenc, op.cit. pág. 382.

19/ Cfr. John Eggleston, "Los objetivos de la educación en los años 1980" en Perspectivas, volumen X, Nº 3, UNESCO, París, 1980. Al analizar los límites de la educación en cuanto a obtener la transferencia de un modelo cultural y de valores observa que "la enseñanza constituye una relación humana compleja, algunas de cuyas variables escapan completamente al control de los profesores y administradores escolares" y que "los objetivos educativos sólo son eficaces cuando el individuo los percibe, y percibe su propia situación de una manera nueva y cuando su identidad en relación al medio global social ha efectivamente cambiado".

20/ No se considerará para el análisis el caso de Haití por sus valores extremos que son la expresión de una situación atípica.

21/ Lawrence Carrington, Literacy in the English Speaking Caribbean, mecanografiado, 1980. Informe preparado para la UNESCO a solicitud del proyecto RLA/79/007. Ver también del mismo autor Education and Development in the English-Speaking Caribbean. A Contemporary Survey, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/16, Buenos Aires, 1978.

22/ Definición del International Development Research Centre, The World of Literacy - Policy, Research and Action, 1979, pág. 7.

23/ G.W. Rama, "Introducción", en UNESCO-CEPAL-PNUD, Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe, UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

24/ "... la educación por sí sola no consigue influir en la estructura productiva para que ésta se adapte a la cantidad y calidad de la mano de obra y no tiene capacidad, por sí misma, de generar empleos y de reducir la abundancia de trabajadores (...) la educación resurge como elemento importante en la creación de reglas de juego democráticas que son condición esencial para un proyecto de reducción de la pobreza. Junto al conocimiento y a los valores dominantes debe transmitir igualmente la conciencia de los derechos y de los deberes de la ciudadanía política /para que/ el factor trabajo se articule y adquiera condiciones para influir en el proceso decisorio y a través de éste, en el económico", Pedro Demo, Educação, Cultura e Política Social, capítulo I, "Política Social e Política Educacional", Fundação Educacional Padre Landell de Moura, Porto Alegre, 1980, págs. 11, 14 y 15.

25/ Cfr. J. Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 2, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976.

26/ C. Wright Mills, La élite del poder, traducción de F. M. Torner y E. de Champourein, Ed. Fondo de Cultura Económica, 4a. ed., México, 1963, pág. 302.

27/ Gino Germani, Política y sociedad en una época en transición, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1962, Parte II, "Sociedad industrial y sociedad tradicional", cap. 3 "Análisis de la transición", pág. 112.

28/ Florestán Fernandes, La revolución burguesa en Brasil, Ed. Siglo XXI, México, 1978, trad. de Eduardo Molina, págs. 317 y 318.

29/ E. J. Hobsbawm, La era del capitalismo, Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977, traducción de A. García Fluixá. Primera parte, "Preludio revolucionario", págs. 7, 19 y 41.

30/ Este tema ha sido considerado en G. W. Rama, "Introducción", en UNESCO-CEPAL-PNUD, Educación y sociedad..., op. cit.

31/ En el sistema educativo "el profesor enseña dogmáticamente la teoría de la igualdad de oportunidades. Pero 'los menos favorecidos por nacimiento son deudores de su instrucción a la iniciativa de la sociedad (...) lo que los obliga a una abnegación particular en relación con la República'". Pero la estratificación entre herederos y becarios "sólo tiene sentido fuera del Liceo: con anterioridad, en el medio familiar del cual los alumnos son originarios; hacia el futuro, cuando ellos mismos se transformen en jefes de familia; pero en el Liceo, tanto el aula como el patio, cada uno en su estilo, son lugares donde reinan las ficciones igualitarias", F. Bourricaud, Le bricolage idéologique. Essai sur les intellectuels et les passions démocratiques, P.U.F., París, 1980, pág. 83.

32/ Bernard Noël, Dictionnaire de la Commune, Fernand Hazan Editeur, París, 1971, artículo "Enseignement", pág. 151.

33/ Bernard Noël, op.cit., pág. 152.

34/ H.G. Wells, Experiment in Autobiography, 1934, Tº I, pág. 93, citado en Brian Simon, Education and the Labor Movement 1870-1920, Lawrence & Wishart, Londres, 1974, pág. 97.

35/ Brian Simon, op.cit., pág. 108.

36/ A. Scheu, en el 5º número de Commonweal, órgano de la Liga Socialista (1885), citado por B. Simon, op. cit., pág. 26.

37/ T. Mann, en El día de ocho horas: como lograrlo por convenio y reglamentación local, citado en B. Simon, op.cit., pág. 40.

38/ Citado en B. Simon, op. cit., pág. 41.

39/ Citado en B. Simon, op. cit., pág. 141.

40/ L.D. Trotsky, Littérature et révolution, Cap. VI "La culture prolétarienne et l'art prolétarien" Union Générale d'Éditions, Paris, 1964, traducido del ruso por Pierre Frank, Claude Ligny y Jean Jacques Marie. Introducción de Maurice Nadeau, pág. 224.

41/ E. Viola, Organización obrera e insurrección en Chile, Centro Editor de América Latina, Historia del Movimiento Obrero, N° 34, Buenos Aires, 1973, pág. 582.

42/ H. Spalding, La clase trabajadora argentina (documentos para su historia 1890-1912), Galerna, Buenos Aires, 1970, págs. 118-119.

43/ N. Taboada Terán, La masacre de Catavi, Centro Editor de América Latina, Historia del Movimiento Obrero, N° 43, Buenos Aires, 1973, pág. 239.

44/ S. Gaitini, ¡Todo Chile con Aguirre Cerdá! El Frente popular, Centro Editor de América Latina, Historia del Movimiento Obrero, N° 69, Buenos Aires, 1973, pág. 338, tomado de M. Poblete Troncoso, El movimiento de asociación profesional, El Colegio de México, México, 1944.

45/ N. Taboada Terán, op. cit., pág. 244.

46/ E. Cornejo Koster, "Crónica del movimiento estudiantil peruano", en G. del Mazo (comp.) La Reforma Universitaria. Ed. Centro de Estudiantes de Ingeniería. La Plata, 1941, T° II, págs. 15 a 31.

47/ Cfr. La Reforma Universitaria, Compilación, Prólogo, notas y Cronología de Dardo Cúneo. Biblioteca Ayacucho, Caracas, s/f., pág. 286.

48/ "Primera Convención Americana de Maestros (primarios, secundarios y universitarios)" Buenos Aires, enero 7-17 1928, en G. del Mazo, op. cit., T° II, págs. 245-246.

49/ Cfr. V.R. Haya de la Torre, "La Reforma Universitaria". en Revista de Filosofía, N° 5/6, Buenos Aires, 1929, citado en Dardo Cúneo (comp.) La Reforma universitaria! op. cit. págs. 232-241. Haya plantea el carácter de movimiento de clase media "oprimida por el imperialismo" que "siente su comunidad con los oprimidos de la clase proletaria" y "como consumación retardada de la independencia política", que abre camino a dos alternativas: "bautismo de sangre de muchos líderes revolucionarios, aunque puede ser en otros casos el espaldarazo de órdenes de neocaballeros de la reacción".

50/ Entre una variada bibliografía, pueden consultarse los tomos 4 y 5 de la Enciclopedia Uruguaya, Editorial Arca, Montevideo, 1969.

51/ J. Cotler, Democracia e integración nacional, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1980, pág. 12.

52/ Cfr. J. Cotler, Clases, estado y nación en el Perú, Ed. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

53/ A. Salazar Bondy, "La cultura de la dominación", en J. Matos Mar y A. Salazar Bondy, Perú Problema, Francisco Moncloa Editores, Lima, 1968, págs. 70-74.

54/ M. Weber, Economía y Sociedad, traducción de J. Medina Echavarría, F.C.E., México, 1944, T^oI, págs. 241-242.

55/ Cfr. S. Lourié y G.W.Rama, "Elaboración de lineamientos para una nueva Educación", informe al Ministro de Educación de la República de Nicaragua, Managua, agosto 6, 1980, mimeo.

56/ Véase el análisis de M.A. Garretón "Universidad y política en los procesos de transformación y reversión en Chile", en G. Bronfenmajer y otros, Universidad, clases sociales y poder, CENDES - Ed. El Ateneo, Caracas, en prensa. Respecto a Chile debe señalarse que bajo el período de la Unidad Popular los estudiantes y dirigentes universitarios presentaron la educación superior como la clave de la democratización cultural, obteniendo para ésta los más altos registros de asignación presupuestal en el marco un sistema educativo que ofrecía más plazas universitarias que preescolares.

57/ F.H. Cardoso ("El desarrollo en capilla", en ILPES-UNICEF. Planificación social en América Latina y el Caribe, Santiago, 1981) sostiene que la corriente de análisis del desarrollo que caratula como "enfoque de la dependencia" incurre en una idea criticable de la inviabilidad de la expansión capitalista en la periferia o en la extrema deformación que tal proceso provocaría dados los procesos de 'marginalización creciente' de la población, la existencia de la 'lumpen-burguesía', el 'desarrollo del subdesarrollo', etc.", y que, carente de un análisis político, se refugió en "una especie de escatología que afirma la validez del principio de la revolución al mismo tiempo que esconde la debilidad de la propuesta de los caminos para llegar a ésta", lo que abrió la brecha para el "injerto que sobre ellas / las tesis dependientistas / se hizo de la ¿Revolución en la Revolución? de Régis Debray".

58/ R. Debray, ¿Revolución en la Revolución?, Casa de las Américas, La Habana, 1967, pág. 21.

59/ G. Labarca, "El sistema educacional. Ideología y superestructura", en G. Labarca y otros. La educación burguesa. Ed. Nueva Imagen, México, 1977, pág. 79.

60/ P. Freire, Pedagogía del oprimido, Siglo XXI Editores, México, 1979, pág. 86.

61/ Alain Touraine, "Declin ou transformation des universités?", en Perspectives, revue trimestrelle de l'éducation, Vol. X, N° 2, UNESCO, París, 1980.

62/ T. Vasconi "Ideología, lucha de clases y aparatos educativos en el desarrollo de América Latina", en G. Labarca y otros. La educación burguesa, Ed. Nueva Imagen, México, 1977, pág. 176.

- 63/ G. Labarca, "El sistema...". op.cit., pág. 82.
- 64/ T. Vasconi, "Ideología, lucha...", op.cit., en G. Labarca y otros, op.cit., pág. 181. Se basa en un trabajo de Ruy Mauro Marini: Dialéctica de la dependencia, México, Era, 1973.
- 65/ T. Vasconi, "Aportes para una teoría de la educación", en G. Labarca y otros, op.cit., pág. 322-323.
- 66/ G. Labarca, "El sistema...", op.cit., pág. 80.
- 67/ J. Medina Echavarría, La sociología como ciencia social concreta, edición coordinada por J. Graciarena, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericano, Madrid, 1980, Capítulo VII, "Concordia y discordia".
- 68/ J. Graciarena, La industrialización como desarrollo. Políticas industrializadoras, orden social y estilos neoliberales, mimeo, 1981.
- 69/ Vasconi, "Aportes...", pág. 330.
- 70/ G. Labarca, "El sistema...", op. cit., pág. 89.
- 71/ P. Freire, Pedagogía..., pág. 47.
- 72/ Vasconi, "Aportes...", pág. 330.
- 73/ P. Freire, Lettres à la Guinée Bissau sur l'alphabétisation, Maspero, París, 1978, pág. 51.
- 74/ La existencia de los roles de educador y educando en el proceso pedagógico que se realiza en el sistema educativo no implica necesariamente la negación de que el educando sea poseedor de conocimientos mayores que el educador, en otros planos del saber.
- 75/ Michel de Certeau, L'invention du quotidien. 1/Arts de faire, Union Générale d' Editions, París, 1980, pág. 24.
- 76/ Vanilda Pereira Paiva, Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1980, pág. 63. En esta obra se presenta un análisis exhaustivo sobre las corrientes cristianas en relación con las propuestas de transformación social y educativa en Brasil.
- 77/ "Con la prensa local censurada y la oposición política prohibida, la Iglesia quedó sola y su voz se amplificó en virtud del silencio que la rodeaba". Alan Riding, "The Sword and Cross", en The New York Review of Books, Vol. XXVIII, N° 9, mayo 28 de 1981.
- 78/ Véase F. Fernandes, op.cit., parte III. "A conspiração contra a escola publica", y V. Pereira Paiva, "Estado e educação popular: recolocando o problema" en Aida Bezerra y otros. A questão política de educação popular. Livraria Brasilense Editora, San Pablo, 1980.

79/ Particularmente claro es un reciente texto de Guiomar Namó de Mello. "Ensino de 1º grau: direção ou espontaneísmo" en Caderno da Pesquisa, (36) 87-110, San Pablo, febrero 1981.

80/ Para Gramsci los elementos clave de la educación son el desarrollo de la capacidad de pensar y de controlar a quienes dirigen, y en este sentido su pensamiento se vincula con una de las dimensiones del pensamiento liberal Ver, el respecto, A. Gramsci, "En busca del principio educativo", en Cultura y Literatura., Ed. Península, Madrid, 1967, trad. de Jordi Solé-Tura. El mismo texto se encuentra bajo el título "Los intelectuales y la organización de la cultura", en Para la investigación del principio educativo, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

81/ José Pedro Varela. De la educación del pueblo, edición original de 1874, nueva edición en la Colección de Clásicos Uruguayos de la Biblioteca Artigas, Montevideo, 1964.

82/ "Pero, por ser oprimida y relegada, la cultura rural no es menos existente e importante. No se puede confundir una pretendida falta de cultura con una posición subalterna dentro del sistema. Del mismo modo es erróneo afirmar que los pobres no tienen cultura, porque con ésto lo que afirmamos es que ellos no tienen nuestra cultura dominante y practicamos la arrogancia de decir que para ser cultos, ellos tienen que adecuarse a nuestros parámetros culturales". Pedro Demo, Uma dúvida, quase uma perplexidade. Algumas dificuldades da educação rural, M.E.C., Brasília, 1980, mimeo.

83/ Cfr. Basil Bernstein, Class, Codes and Control. Vol. 3. "Towards a Theory of Educational Transmission", Routledge & Kegan Paul, Londres, 1975, y del mismo autor, Langage et classes sociales, Les Editions de Minuit, Paris, 1975, traducción de J. C. Chamboredon.

84/ Stella Vecino, J.C. Tedesco y G.W. Rama, Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD., proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/22, Buenos Aires, 1979.

85/ Cfr. Berta P. de Braslavsky, La enseñanza de la lectura en la escuela de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/17, Buenos Aires, 1981.

ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO
TRADICIONAL EN AMERICA LATINA

Juan Carlos Tedesco

El problema

La evolución de los análisis de la relación entre sistema educativo y cambio - en el sentido más inclusivo del término - ha seguido una trayectoria particular. Durante mucho tiempo fue un supuesto básico asignar a la educación un papel central tanto desde la perspectiva del cambio social como desde la que se refiere al destino individual de las personas. Esta conceptualización - inicialmente apoyada en consideraciones fundamentalmente políticas - se vio reforzada en las últimas décadas por las hipótesis derivadas de la teoría económica y de los programas desarrollistas. Desde este punto de vista, sin embargo, el poder transformador de la educación quedaba supeditado en cierta forma a la necesidad de introducir en ella una serie de cambios importantes que le permitieran jugar efectivamente el papel asignado por la teoría y por los programas políticos. En el marco de esta visión optimista acerca de la educación como factor de cambio y de las posibilidades de modificar los rasgos internos del sistema educativo, se produjo la expansión cuantitativa que todos los análisis estadísticos registran en la región a partir de 1950 aproximadamente.

Actualmente, sin embargo, los términos del problema se han modificado en forma sustancial. En buena parte de la literatura pedagógica de los últimos años, el sistema educativo ha dejado de ser concebido como palanca y motor del cambio, y del optimismo pedagógico que concebía a la educación y al maestro como fuentes del progreso se ha girado al pesimismo y la desilusión, que alimentan propuestas radicales de eliminación del aparato escolar como única vía de innovación y cambio.

Esta modificación en la manera de concebir el papel del sistema educativo estuvo ligada a una serie de comprobaciones empíricas importantes: a pesar de la expansión, la distribución del ingreso no se ha modificado; a la escasez de puestos de trabajo se ha agregado una serie de fenómenos nuevos tales como la devaluación de los años de estudio en el mercado de trabajo, la subutilización de capacidades, el desempleo de los educados, etc. Pero además, la expansión del sistema parece haber tenido lugar sin modificación de los rasgos internos que caracterizaban a las formas educativas tradicionales. En consecuencia, el sistema habría dejado de cumplir las funciones que le corresponden en la selección de élites en la forma en que lo hacía antes, no cumple con los papeles que le asignan los nuevos modelos de cambio propuestos y ha perdido buena parte de la efectividad que le cabe en el plano más específico de la producción y transmisión de aprendizajes.

El incumplimiento de esos objetivos sociales y específicos se expresó en una progresiva disociación del sistema educativo con respecto tanto al pensamiento pedagógico como a las exigencias sociales externas: el sistema educativo se estaría constituyendo en un área donde predomina cada vez más intensamente una lógica propia, basada en la conservación de sus rasgos internos y no en la satisfacción de requerimientos externos, sean éstos de tipo social o estrictamente científico. En este sentido, hoy resulta habitual encontrar una profusa literatura dedicada a señalar la incongruencia entre los conocimientos que brinda la escuela y el desarrollo científico técnico; entre los modelos de relaciones sociales que rigen la vida escolar y los

que rigen fuera de ella; entre los métodos de enseñanza preconizados por los estudios relativos al proceso de aprendizaje y las prácticas pedagógicas aplicadas efectivamente por los docentes; entre los objetivos y fines manifiestos asignados a la educación y los logros efectivos alcanzados por ella, etc.

Por todo esto no resulta casual que el sistema educativo constituya en estos momentos un objeto de definiciones y de críticas desde posiciones teóricas e intereses sociales totalmente disímiles. Desde la perspectiva de los sectores vinculados al orden oligárquico el problema central sigue siendo cómo lograr la selección y la formación ideológica de la élite; para estos sectores, la masificación habría generalizado expectativas y valores ideológicos que alteraron el equilibrio de la dominación tradicional, al cual sería deseable regresar. Desde los sectores tecnocrático-desarrollistas, en cambio, el problema radica en la contribución que el sistema educativo efectúa al desarrollo económico en términos de formación de mano de obra, capacitación, difusión de valores adecuados a este tipo de dinámica social, etc.; a partir de esta caracterización, la crítica se plantea en términos de la inadecuación del sistema educativo a los requerimientos técnicos y valorativos que impone el crecimiento económico y de la necesidad de superar las concepciones anacrónicas a las cuales todavía continúa atado. Las capas medias, a pesar de la heterogeneidad de su composición interna y de las diferencias de comportamiento según la etapa histórica de su desarrollo, han mostrado una posición que puede resumirse en la presión por ampliar las propias posibilidades de acceso al sistema educativo tradicional, es decir, a las modalidades y orientaciones que la oligarquía había definido como prestigiosas y válidas. Para los sectores populares, el acceso al sistema educativo es percibido como una conquista, tanto en términos de democracia económica (posibilidad de acceso a mejores puestos de trabajo, mejores ingresos, etc.) como de democracia cultural (posibilidad de una participación social y política más activa); sin embargo, la realidad parecería indicar que la situación económica de los miembros de esos sectores no mejora por el cambio de su condición educativa y que el acceso a la educación no constituye para ellos una garantía de acceso real a las posibilidades de participación cultural. Estos aspectos, sin embargo, no desalientan la demanda de educación por parte de dichos sectores y su incorporación al sistema aumenta progresivamente. En este sentido, puede sostenerse que la discriminación social, que antes se efectuaba excluyendo a ciertas capas sociales del acceso al sistema educativo, ahora se está trasladando a su interior, provocando conflictos de nuevo tipo, modificando el carácter de los anteriores y, en definitiva, dando lugar a la existencia de circuitos de trayectoria pedagógica diferenciados según el origen social del reclutamiento.

En el marco de estos papeles sociales que le asignan distintos sectores con diferentes cuotas de poder, el sistema educativo ha sido objeto de numerosas propuestas de cambio que, sin embargo, parecen haber sido impotentes para lograr alguna modificación significativa en su funcionamiento real. En este sentido, para muchos el problema ya no parece estar constituido tanto por diseñar lo que podría hacerse, sino por cómo lograr que efectivamente se haga. Los reformadores asignan a los docentes o a la estructura administrativa del sistema un rol conservador y refractario al cambio; los docentes, a su vez, acusan a los reformadores de idear sistemas inaplicables, o a los

responsables de la conducción política y administrativa de no proveerlos de los medios adecuados para trabajar de acuerdo con las nuevas propuestas. Los administradores, a su vez, se refugian en el argumento según el cual las políticas propuestas son cambiantes, inestables e imposibles de traducir en esquemas operativamente viables en el corto plazo.

Este panorama - reflejado en una abundante literatura - ha dado lugar a la existencia, desde hace varias décadas, de una suerte de 'espíritu reformista' en educación, que ya tiene el carácter de un lugar común en términos de política educativa. La necesidad del cambio es un hecho aceptado casi axiomáticamente pero, sin embargo, su difusión contrasta con la ausencia de estudios básicos que fundamenten las reformas propuestas o que evalúen el resultado de las aplicadas. De esta manera, tanto la aprobación de ciertas transformaciones como la supresión de otras parecen estar sujetas a una dinámica arbitraria, frente a la cual el sistema educativo continúa intacto o, en otros casos, se modifica, pero en un sentido diferente al previsto por los reformadores.

De la amplia gama de problemas involucrados en las relaciones entre educación, sistema educativo y procesos de cambio, el texto que sigue focalizará su atención en la dinámica interna del sistema educativo, haciendo referencia a sus funciones sociales globales en la medida en que el análisis de este sector lo justifique.

Además, se ha excluido la problemática referida al ciclo superior de la enseñanza, que será objeto de un tratamiento específico.

La premisa más general, dentro de la cual se encuadra el presente trabajo, supone admitir que en América Latina los sistemas educativos no han estado inertes durante las últimas décadas. Al contrario, las transformaciones han sido significativas, particularmente en los aspectos cuantitativos. Sin embargo, y esto es lo que puede alimentar una percepción que enfatiza el carácter estático del sistema, dichas transformaciones han estado generalmente dissociadas de los intentos explícitos de cambio. En este sentido, la hipótesis de trabajo que aquí se maneja consiste en sostener que los sistemas educativos de América Latina sufrieron importantes cambios cuantitativos, expresados en la significativa expansión de la cobertura de todos los niveles, pero estos cambios han estado acompañados por modificaciones en el interior de los sistemas, las cuales - si bien no son uniformes - han tendido fundamentalmente a provocar una progresiva diferenciación interna y un descenso en la calidad de los aprendizajes efectuados, especialmente en los segmentos del sistema educativo que atienden a los nuevos sectores sociales tradicionalmente excluidos.

Obviamente, aún se está lejos de contar con documentación e información empírica que permita un análisis exhaustivo de esta problemática, en el cual sea posible ponderar la vigencia de una hipótesis de esta naturaleza teniendo en cuenta las diversas situaciones nacionales. Sin embargo, y aun a riesgo de un tratamiento quizás demasiado general, parecería que ya existen elementos suficientes para avalar esta interpretación en términos, como se expresara más arriba, de hipótesis de trabajo.

El diagnóstico del sistema educativo como parámetro de análisis

En cierta medida, la complejidad y la sensación de confusión existente alrededor de este problema deriva de dos elementos fundamentales: por un lado, los diferentes niveles de análisis involucrados y la frecuente extrapolación de uno a otro sin establecer las mediaciones correspondientes; por el otro, la tendencia a concebir cualquier propuesta de cambio como válida en sí misma y a otorgar esta validez a partir del criterio según el cual todo lo que se desea cambiar pertenece a lo que ha dado en llamarse sistema educativo tradicional (SET). Estos dos elementos tienen cierta vinculación entre sí y un primer paso para avanzar en el análisis puede estar constituido por la definición precisa del SET, de la articulación que asumen dentro de él los diferentes niveles de análisis de la realidad educativa, y del particular modo de existencia del SET en el ámbito de América Latina.

Esta caracterización del sistema educativo - que de hecho constituye un diagnóstico en el sentido amplio del término - es uno de los parámetros desde los cuales podrán evaluarse las tentativas de reforma - globales o parciales -, los intentos de innovación y la resistencia o la permeabilidad para incorporarlos .

El segundo de los parámetros que es preciso considerar en un análisis de este tipo - pero que no será objeto de este texto - está constituido por los objetivos que se plantean las propuestas innovadoras, entendiéndose por objetivos un espectro amplio de situaciones que incluye desde metas cuantitativas hasta fines generales de tipo político-social. Sólo con parámetros de este tipo será posible distinguir cuáles son las innovaciones que implican un cambio real, qué problemas tienden a resolver, a qué sector o intereses sociales responden, en función de qué se opera la resistencia o la aceptación, la generalización o marginalidad de la propuesta, etc.

Desde este punto de vista, el SET se expresa a través de una forma determinada de articulación entre la estructura del sistema, la definición institucional del mismo y, en particular, del rol docente, la definición de los contenidos y su estructura curricular y la implementación de determinadas formas metodológicas de enseñanza. Sintéticamente expuesto, el SET estaba concebido como un sistema de distribución social del conocimiento según el cual la masa global de la población tenía acceso sólo a un mínimo de enseñanza básica que garantizaba la homogeneidad cultural y una élite accedía a las expresiones más elaboradas y al dominio de los instrumentos que permitían cierto nivel de creación del conocimiento. Como la operación fundamental era la reproducción del conocimiento y de los modelos para acercarse a él, la didáctica se basaba en la copia, la repetición y la observación; el maestro aparecía como la figura central del proceso de aprendizaje, ya que él resume tanto los conocimientos como la autoridad que los legitima, y la distribución se institucionalizaba en la escuela para garantizar el carácter homogéneo (no individualizado ni particularista, como el que podrían ofrecer otras instituciones socializadoras como la familia o la Iglesia). En este sentido, lo que caracterizaba al SET era el equilibrio o la congruencia en la articulación tanto entre los diferentes componentes del sistema educativo como entre éste y la realidad social para la cual fue elaborado.

La articulación entre sistema educativo y realidad social - si bien siempre ha sido un problema complejo y conflictivo - se establecía fundamentalmente a partir de un eje específico: el eje cultural. La educación tenía, en este sentido, una tarea social prioritaria: formar al ciudadano (ya sea como dirigente o como dirigido) en un marco definido por los parámetros de la democracia liberal. Desde este punto de vista, el derecho a la educación era una expresión más del derecho a la participación política, y - como tal - producto más bien de una conquista que de una concesión.

Este esquema del modelo de la educación tradicional responde obviamente a las características definidas en su ámbito de origen, y al igual que buena parte de las propuestas educativas posteriores, América Latina reprodujo (o intentó reproducir) el esquema original, aunque en dicho trasplante haya sufrido un empobrecimiento y una reformulación considerables. Para analizar con mayor claridad este aspecto del problema, es posible distinguir dos niveles diferentes: la estructura del sistema y sus consecuencias sociales por un lado, y los contenidos, métodos de enseñanza, etc., por el otro.

La estructura del sistema educativo

Desde este punto de vista, la propuesta tradicional se basaba fundamentalmente en la creación de tres niveles, con destinatarios sociales diferenciados: enseñanza primaria universal, enseñanza secundaria para las capas medias y enseñanza superior para las élites dirigentes.

El análisis cuantitativo de la evolución de los sistemas educativos en América Latina permite apreciar que la meta de la escolaridad básica universal todavía no ha podido cumplirse, al tiempo que los ciclos medio y superior - originalmente diseñados para las élites - se han masificado más allá de las posibilidades estructurales de absorción, definidas por la estructura de poder, las formas de distribución del ingreso y las oportunidades ocupacionales. Desde este punto de vista, América Latina enfrenta simultáneamente los problemas y conflictos derivados de la insuficiente extensión de la escuela básica y de la masificación de los niveles superiores.

La escuela primaria

El insuficiente desarrollo de la escuela básica en América Latina ha sido constatado en numerosos estudios estadísticos. Sin embargo, a partir de 1950, se registró un incremento en su ritmo de expansión que alentó esperanzas en cuanto a la posibilidad de acceder en un plazo relativamente corto al logro de la universalización efectiva de este nivel. El esfuerzo expansivo permitió elevar las tasas de escolarización en todos los países, superando de esta forma el ritmo de crecimiento planteado por el aumento demográfico que, como se sabe, fue particularmente intenso en la región.

Las informaciones estadísticas disponibles no son siempre coincidentes entre sí, y varían según la metodología de obtención y tratamiento de los datos. Sin embargo, y a pesar de diferencias a veces nada despreciables, existe consenso en afirmar que el ritmo de expansión fue muy sostenido hasta 1970, pero en la última década, en cambio, estarían apareciendo algunos síntomas de estancamiento que permiten pensar en una "prematura frustración del proceso de escolarización" 1/. Esos síntomas se expresan, básicamente, en la disminución generalizada de las tasas de crecimiento de la escolaridad básica en el quinquenio 1970-75 en comparación con las vigentes en períodos anteriores (Cuadro 1). Dicho descenso tiene lugar tanto en los países que ya están cerca de la meta de la universalización como en aquellos que todavía se encuentran muy lejos de cumplirla, y ha sido interpretado en el sentido de que los sistemas educativos de la región habrían llegado al "nivel límite de incremento en relación a las dificultades estructurales que envuelve la incorporación de nuevos grupos sociales, y a los recursos destinables a este propósito sin afectar otras prioridades dentro y fuera del sector y sin imponer nuevas cargas tributarias" 2/.

Más allá del problema financiero - que merecería un análisis por separado - la dificultad para incorporar nuevos grupos sociales al ámbito de la escuela primaria constituye aquí el problema central. Tal como lo muestran los mismos análisis estadísticos, las dos terceras partes del aumento de la matrícula primaria registrado entre 1960 y 1970 se deben al crecimiento vegetativo y al aumento de la eficiencia interna, mientras que sólo un tercio de dicho aumento responde a la incorporación de nuevos grupos sociales 3/. Esta comprobación pone de relieve la existencia de dos problemas centrales en torno al sistema educativo en su nivel básico: el problema de la incorporación de nuevos grupos y el problema de la retención de los ya incorporados. Si bien ambos problemas tienen una zona común, no pueden ser considerados como semejantes.

El problema de los excluidos parece referirse básicamente al ámbito rural. Tomando, a título meramente ilustrativo, el ejemplo de la información censal de 1970 referida a la situación educativa de los niños de 12 años de edad, es posible apreciar que el fenómeno de la exclusión del sistema se concentra en las zonas rurales:

En cambio, el problema de la eficiencia del sistema y su capacidad para retener a los incorporados es un fenómeno que, si bien aparece con más intensidad en las áreas rurales, no deja de tener relevancia en los centros urbanos.

En el cuadro 2 se ha agrupado al total de niños de 12 años de edad según cuatro categorías educativas: la primera columna incluye a los excluidos en condiciones de analfabetismo absoluto o potencial; la segunda representa a los excluidos en condiciones de alfabetismo; la tercera representa a aquéllos que permanecen en el sistema, pero con un considerable grado de atraso escolar, mientras que en la última aparecen aquéllos que cumplen un proceso de escolaridad relativamente normal.

Cuadro 1. América Latina: Población matriculada en primaria en 1970, y tasas promedio de crecimiento de la matrícula respectiva para veintidós países de la región en los períodos 1960-1970 y 1970-1975

Países	Tasa de Crecimiento en el Período 1960-1970	Porcentaje de la Población matriculada en 1970 <u>a/</u>	Tasa de Crecimiento en el Período 1970-1975
Argentina	1,8	94,0	1,0
Bolivia	6,1	60,0	3,5
Brasil	6,3	72,0	5,8
Chile	4,7	86,0	2,4
Colombia	6,7	70,0	4,1
Costa Rica	5,8	86,0	2,0
Ecuador	5,6	60,0	5,2
El Salvador	5,5	50,0	4,7
Guatemala	5,4	45,0	4,2
Haití	1,9	25,0	1,1
Honduras	6,5	60,0	3,7
México	6,4	76,0	3,8
Nicaragua	7,6	58,0	3,7
Panamá	4,7	89,0	6,0
Paraguay	3,5	68,0	1,3
Perú	5,9	78,0	2,3
República Dominicana	4,2	62,0	2,8
Uruguay	1,0	83,0	-0,9
Venezuela	6,9 <u>b/</u>	82,0	3,6
Barbados	-1,2	90,0	1,1
Jamaica	4,0	79,0	2,9
Trinidad y Tobago	2,3	85,0	0,8

Fuente: L. Ratinoff y M. Jeria, Estado de la educación en América Latina y prioridades de desarrollo, B.I.D., marzo 1979, mimeo, basado en estimaciones a partir de datos básicos publicados en Anuarios Estadísticos de UNESCO: 1969, 1970, 1973 y 1976 y OEA: América en Cifras 1972, 1974 y 1977.

a/ Tasas ajustadas tomando en cuenta la estructura de edades y la incidencia de la repetición.

b/ Período 1955-1970.

Cuadro 2. América Latina: niños de 12 años según condición de escolaridad y área geográfica. Once países de la región, 1970

(porcentajes)

País	No asisten con menos de 3er. grado y asisten sin instrucción		No asisten con 3er. grado y más		Asisten con menos de 3er. grado		Asisten con 3er. grado y más	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Costa Rica	6,4	2,0	11,9	4,0	7,9	4,0	73,8	90,0
El Salvador	41,4	14,2	4,5	1,3	22,3	20,2	31,8	64,3
Honduras	38,3	11,4	9,6	7,2	19,6	15,3	32,5	66,1
Nicaragua	64,2	16,4	2,1	1,1	13,9	22,1	19,8	60,4
Perú	35,6	14,5	2,5	2,1	28,0	21,4	33,9	62,0
Panamá	17,0	2,5	7,1	3,5	19,4	6,7	56,5	87,3
Paraguay	12,4	4,6	4,2	2,6	27,2	14,3	56,2	78,5
Rep. Dominicana	34,8	18,4	8,4	9,1	18,9	16,3	37,9	56,2
Brasil	45,0	15,6	7,0	5,0	20,8	20,6	27,2	58,8
Chile	8,6	2,8	4,6	2,2	24,3	8,9	62,5	86,1
México	25,2	6,4	8,6	6,5	18,0	9,0	48,2	78,1

Fuente: OMUECE, 1970. Cuadros 21, 22 y 23.

Una somera lectura de estos datos permite apreciar situaciones diversas bajo el común denominador de la fuerte discriminación rural/urbana. Por un lado, países con altos logros en materia de expansión de la escolaridad: Costa Rica, Chile y, en menor medida, Paraguay, han logrado disminuir notablemente el porcentaje de excluidos. Panamá se acerca a este grupo, aunque todavía la exclusión rural alcanza casi a la cuarta parte de los niños. En el otro extremo, en cambio, se ubican situaciones donde la exclusión rural comprende niveles muy significativos que llegan hasta los dos tercios, como es el caso de Nicaragua. Sin embargo, lo llamativo de estos datos es que en ambos grupos pueden encontrarse países con niveles y estilos de desarrollo económico muy disímiles. La presencia de Paraguay entre los países de altos logros en la expansión de la escolaridad básica por un lado, y la similitud de situaciones educativas de países como Brasil y El Salvador, por el otro, muestran que el problema del cumplimiento de la escolaridad básica mantiene un alto componente político y cultural, sin el cual no es posible comprender este tipo de situaciones.

Por otra parte, todos los estudios estadísticos sobre retención escolar coinciden en mostrar que el estrangulamiento más significativo se produce en el primero y segundo año de escolaridad básica. Más adelante se volverá sobre los aspectos cualitativos de este problema, pero ahora es preciso señalar que este hecho implica que un importante porcentaje de población escolar abandona el SET prácticamente en las mismas condiciones en que estaba antes del ingreso.

Paradójicamente, y esquematizando en cierta forma el análisis, podría sostenerse que la ampliación de la cobertura escolar con estas características permite que una de las experiencias de aprendizaje más significativas que realizan los alumnos sea la del fracaso escolar.

Según estimaciones para 1970, el 50% de los alumnos de escuelas primarias desertaba en condiciones de semianalfabetismo o de analfabetismo potencial en la mayoría de los países de la región 4/.

La enseñanza media

En cuanto a la enseñanza media, el problema es más complejo, porque la expansión no es una meta válida en sí misma sino que - al depender de la capacidad de absorción que la estructura social ofrece tanto desde el punto de vista ocupacional como político - puede constituir un factor de desequilibrio y desestabilización muy significativo. En este sentido, los estudios cuantitativos han señalado desde hace tiempo que la enseñanza media en la región se expande por encima tanto de las capacidades estructurales de absorción como de las propias dimensiones del sistema educativo en el ciclo primario 5/. En la base de este fenómeno se encuentran factores muy diversos: en primer término, la presión de las capas medias para lograr una escolaridad prolongada como canal más accesible de movilidad social; en segundo término, la dinámica particular de decisiones políticas que se regulan en virtud de la capacidad de presión, la cercanía con respecto al poder, la información disponible sobre manejo burocrático, etc. 6/, factores todos que se concentran en las capas medias urbanas de la población; en tercer lugar, la propia dinámica de expansión educativa genera un movimiento de 'fuga hacia adelante' en las demandas y en los requerimientos educativos del mercado de trabajo que impulsa aún más la expansión 7/.

A estos factores es preciso agregar las características propias de un mercado de trabajo poco expansivo, donde la competencia por los escasos puestos pertenecientes a la franja moderna de ese mercado se hace también cada vez más intensa.

Si bien no es posible ponderar el peso de estos factores, lo cierto es que la expansión del ciclo medio, unida al progresivo estancamiento en la expansión de la escuela básica, indican que ha prevalecido en la región una política más tendiente a garantizar la permanencia de los que ya consolidaron su ingreso al sistema educativo que a incorporar nuevos sectores sociales. Como resultado de esta política, la enseñanza media en América Latina es, en la actualidad, un ciclo de masas con magnitudes superiores a las de países europeos cuando éstos estaban en un nivel de desarrollo similar al actualmente vigente en la región.

Esta expansión cuantitativa exitosa podría sugerir que los aspectos críticos de la enseñanza media no se vinculan tanto con su funcionamiento interno como con la capacidad de la estructura social para absorber productivamente (tanto en el sentido económico como social) a esa masa de educados. En buena medida, esto es cierto. El escaso dinamismo que los patrones de desarrollo vigentes han puesto de manifiesto para generar nuevos

puestos de trabajo en relación con el aumento de la población activa, es uno de los factores que explican fenómenos tales como la devaluación educativa y el deterioro en la participación de los educados de nivel medio en los ingresos. Estos problemas han sido objeto de numerosos estudios recientemente y no parece necesario repetir aquí sus argumentaciones 8/

Sin embargo, las explicaciones estructurales no agotan el problema o, al menos, no permiten percibir cuál es la contribución específicamente escolar a la generación de este tipo de problemas.

Si se observan algunos rasgos de la expansión cuantitativa del nivel medio es posible apreciar que, en su interior, las piezas están lejos de funcionar ajustadamente. En primer lugar, si bien la ampliación cuantitativa ha permitido incorporar nuevos sectores sociales, parecería que también en este caso son significativas las dificultades para que esta incorporación sea efectiva. Se carece de estudios globales sobre el origen social de los estudiantes de nivel medio, pero puede sostenerse que una franja importante de los nuevos sectores que se incorporan a ese nivel de enseñanza está compuesta fundamentalmente por mujeres 9/; en cuanto al origen social, en los países de mayor universalización de la enseñanza básica, la posibilidad del acceso abarcaría ahora a hijos de familias de estratos sociales medios-bajos, mientras que en los que todavía no han expandido suficientemente la primaria, el reclutamiento se haría sobre estratos medios.

Por otra parte, los datos sobre evolución de los niveles de eficiencia de la enseñanza media están indicando que la incorporación de estos nuevos sectores no resulta fácil. El aumento de la retención global de este ciclo ha sido lento, y hacia 1970 el promedio de escolaridad no superaba la mitad de los años de estudio previstos teóricamente 10/. Al igual que la enseñanza básica, el estrangulamiento más fuerte se sigue produciendo en el primer año de estudios, donde abandona alrededor de un tercio de los ingresantes.

Por otra parte, es sabido que los estratos sociales bajos que logran tener acceso a la enseñanza media se orientan preferentemente hacia las modalidades técnicas y profesionales. Mas adelante se retomará el problema cualitativo de estas orientaciones, pero conviene recordar aquí un hecho que los estudios sobre rendimiento de la enseñanza media han señalado desde hace tiempo: las tasas de repetición y deserción, particularmente en primer año, son más altas en la enseñanza técnica que en el resto. Un estudio reciente sobre el caso argentino puso de relieve que sólo uno de cada cuatro alumnos que ingresan a primer año termina el sexto en el tiempo teóricamente normal y que, entre primer y tercer año, se pierde aproximadamente el 50% de los alumnos 11/.

Algunas características de la enseñanza

El somero análisis efectuado en el punto anterior puso de manifiesto que el sistema educativo tiene serias dificultades para incorporar en forma efectiva

(es decir, para obtener los objetivos que se propone en términos de aprendizaje) a sectores sociales tradicionalmente excluidos. A partir de esta constatación, surge el interrogante acerca de en qué medida los factores que explican esas dificultades, tienen que ver con el hecho de que la ampliación del servicio educativo se produjo reproduciendo el modelo de acción pedagógica escolar, diseñado para un tipo de público que cuenta con características de las cuales los sectores sociales recientemente incorporados no participan.

Este problema puede ser considerado desde diferentes niveles de análisis. En un nivel muy general y abstracto, están en juego las características centrales del proceso de socialización. Desde esta perspectiva, el problema puede ser enmarcado en términos de la coherencia mínima que exige toda acción socializadora secundaria con respecto a la socialización primaria. Tanto los estudios de Peter Berger y Thomas Luckmann como los más recientes de Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron 12/ coinciden en señalar que la efectividad de cualquier acción pedagógica posterior a la familiar depende del grado de cercanía que mantenga con ésta.

Desde este punto de vista, el fracaso de la acción escolar se explicaría por el hecho de que el sistema educativo se amplía, pero sigue exigiendo un capital cultural básico que es patrimonio exclusivo de los sectores sociales que tradicionalmente accedían al sistema. El éxito de la expansión sólo sería posible si, al mismo tiempo, se modifica la estructura interna de la acción pedagógica. De esta forma, acceso y cambio interno del sistema no podrían ser analizados como instancias separadas sino simultáneas, y la meta de la universalización de la escuela no sería plausible sin la adecuación de la estructura del sistema a los rasgos propios del nuevo público que se pretende incorporar.

No cabe duda de que esta hipótesis es muy sugerente y brinda un marco teórico consistente para analizar el problema de la innovación pedagógica. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, históricamente, la expansión de la escuela supone siempre un cierto grado de ruptura con las pautas que rigen la socialización primaria familiar. Incluso puede sostenerse que, en la medida en que la expansión escolar es producto de procesos de cambio social, la escuela cumple funciones que se acercan al tipo de fenómenos que la teoría de la socialización tipifica como acciones de reconversión social. Desde este punto de vista, es preciso recordar que la propuesta tradicional tenía dos características básicas: la cultura escolar reproducía el orden ideológicamente dominante pero, al mismo tiempo este orden representaba una modificación sustancial de las pautas y contenidos de socialización utilizados por las instituciones particularistas (familia e Iglesia fundamentalmente). Dicho en otros términos, la propuesta tradicional implicaba que la escuela debía conquistar - generalmente en forma conflictiva - un espacio de acción pedagógica que antes correspondía a otras agencias. Este cambio implicaba una modificación importante en los contenidos ya que, desde este punto de vista, la escuela estaba llamada a difundir los valores seculares, principios republicanos y cierta visión científica de la realidad que reflejaba - con un grado bastante alto de correspondencia - el orden cultural que regía en los ámbitos más dinámicos de la sociedad global.

En la evolución de los países industrialmente avanzados, la escuela comenzó a perder el dinamismo original una vez que se consolidó como agencia socializadora. Esta pérdida de dinamismo se reflejó en la autonomía cada vez mayor de la cultura escolar con respecto a la cultura social. Dicho más precisamente, en los países de capitalismo avanzado se estaría produciendo una disociación cada vez mayor entre la cultura global y los aspectos susceptibles de ser distribuidos socialmente en forma universal. La crisis de la escuela en esos contextos se vincula en forma directa con esta situación: no hay modelos únicos que puedan ser impuestos en forma universal y al margen de las diferenciaciones que produce la estratificación social; y aquellos modelos que reflejan los aspectos más dinámicos de la cultura contemporánea (creatividad científica, democratización de las relaciones sociales, etc.) no pueden ser asimilados en forma estable por los sistemas sociales al punto de constituir la base de la socialización del conjunto de la población.

Pero desde este punto de vista, la peculiaridad de América Latina consiste en que la cultura escolar comienza a masificarse cuando ella ha adquirido las características de una cultura empobrecida, obsoleta y relativamente aislada, en cuanto sus pautas conservan plenamente su sentido sólo dentro del ámbito de la escuela. En consecuencia, los modelos culturales que se ofrecen a las masas de población que recién se incorporan al sistema no serían siquiera totalmente representativos de los modelos dominantes culturalmente vigentes.

En este sentido, la situación de América Latina parece caracterizarse por la difusión de un modelo cultural que exige un capital del que el nuevo público no dispone pero que, además, está lejos de representar un acceso efectivo a la comprensión del mundo y la sociedad que lo redeva.

Para especificar en la medida de lo posible estas afirmaciones generales, en lo que sigue se hará referencia a algunas características centrales de la enseñanza en el ciclo primario y secundario.

La escuela primaria

En la propuesta tradicional, los contenidos de la enseñanza primaria se justificaban sobre la base de su papel con respecto a la homogeneización cultural que, en términos más políticos, implicaba la unidad nacional. Con este criterio, la enseñanza básica debía brindar los instrumentos culturales básicos (Lectoescritura y cálculo), conocimientos mínimos de historia y geografía nacional y los valores centrales sobre los cuales se debía asentar la integración nacional. En la discusión de la propuesta tradicional de los países centrales, aparecía claro que el conjunto de la población debía ser integrado culturalmente a través de la imposición que realiza la escuela y el debate giró en torno a quién hegemonizaba el proceso integrador. El tema sobre el cual se concentró originalmente esta discusión fue, obviamente, el laicismo, como alternativa que resolvía el problema de las diferencias culturales. En América Latina, en cambio, lo peculiar es que las opciones pasaron por educar o no educar, es decir por integrar o excluir culturalmente.

La trasposición del debate sobre el laicismo a América Latina tuvo un carácter notoriamente más limitado y ocultó la realización del debate acerca de las opciones culturales e ideológicas capaces de integrar al conjunto de la población con alternativas que superaran las diferencias reales.

Es desde este punto de vista que pueden analizarse los problemas básicos de la efectividad de la acción escolar primaria y, para ello, resulta indispensable referirse a la acción pedagógica escolar en las áreas sociales críticas (las zonas rurales y las marginales urbanas) y al problema del aprendizaje de la lecto-escritura.

Desde ya el hecho más destacado de las últimas décadas ha sido la expansión de la escuela primaria en las áreas tradicionalmente excluidas. Este hecho modifica el cuadro anterior y, como se ha dicho, ubica el problema en el interior del sistema educativo. Sobre esta base adquiere importancia y sentido el estudio de la dinámica de la acción escolar y del proceso pedagógico en estos contextos, ya que constituye un ámbito crítico desde el punto de vista de las necesidades de innovación y cambio.

Los estudios llevados a cabo sobre el particular permiten afirmar que, si bien la situación difiere según los contextos, existen algunos aspectos globales sobre los cuales es preciso centrar el análisis.

El aprendizaje de la lecto-escritura. Tanto los datos estadísticos sobre deserción y repetición como las informaciones cualitativas acerca del aprendizaje efectivo alcanzado en los primeros grados, ponen de manifiesto que el problema central de la acción pedagógica escolar se ubica en torno a la lecto-escritura.

Al respecto, algunos estudios recientes han permitido apreciar la existencia de un conjunto importante de rasgos internos del sistema educativo que tienden a explicar el alto índice de fracaso. Obviamente, señalar este conjunto de rasgos no implica desconocer el peso de las variables extraescolares en la determinación del rendimiento educativo sino, como ya se ha sostenido reiteradamente, poner de relieve la forma específica a través de la cual el sistema educativo refuerza el efecto de las variables externas.

En primer lugar, todas las evidencias disponibles ponen de manifiesto que en los primeros grados se acumula un conjunto de carencias que revelan la irracionalidad de los criterios de asignación de recursos, tanto humanos como materiales. Un estudio reciente permitió apreciar que, a pesar de la heterogeneidad de situaciones en la región, podían constatarse algunas regularidades importantes: a) "cuanto más lejos del centro, más precarias son las escuelas"; b) "hay una discriminación contra los más jóvenes (ya que) la distribución de recursos sugiere una hipótesis pedagógica implícita según la cual los más jóvenes tienen necesidades educativas más simples • que pueden ser atendidas con una menor dotación de recursos materiales"; c) "a despecho de la pobreza de esas redes escolares, se observa además un mal uso de los recursos existentes" 13/.

Otra investigación más específica, realizada sobre una muestra de escuelas primarias de Caracas, comprobó que mientras la relación docente/alumnos tenía un promedio general de 32, para el primer grado se elevaba a 37, y que la distribución por nivel socio-económico de la población indicaba que sólo el 13% de las escuelas que atendían población de estratos bajos o medio-bajos tenía en primer grado menos de 34 alumnos, mientras que en los estratos sociales medio y medio-alto ese porcentaje se elevaba al 43% de las escuelas 14/.

Pero además de la sobrecarga de alumnos por docente y de la precariedad de elementos materiales para enfrentar esta etapa crucial del aprendizaje, el sistema educativo parece funcionar con el supuesto según el cual cuanto más joven es el alumno y más precarias son las condiciones materiales de vida y de desempeño, menos requisitos de formación y experiencia deben requerirse del personal docente. En este sentido, una serie de investigaciones parciales tienden a corroborar la hipótesis según la cual los docentes hacen su ingreso profesional a través de escuelas pertenecientes a las áreas rurales o marginales urbanas y, dentro de ellas, primordialmente en los primeros grados 15/.

Estas comprobaciones han permitido sostener que el mercado de trabajo de los educadores tiende a funcionar con una dinámica relativamente independiente de la calidad del producto, colocando en las etapas más vitales del proceso al personal con menos experiencia y calificaciones 16/.

Adicionalmente a esta dinámica particular con respecto a los sectores más necesitados, es posible señalar una tendencia global en la formación docente de las últimas décadas, que se caracteriza por un progresivo abandono de la capacitación específica para la enseñanza de la lecto-escritura. Mientras en la escuela normal tradicional existía claridad en cuanto al valor instrumental de la lectura y los maestros egresaban con un dominio efectivo de por lo menos un método, habitualmente el analítico-sintético de la palabra generadora, la actual elevación de la formación del magisterio al nivel terciario ha sido concomitante con su pérdida de especificidad. Dicho rasgo se advierte en la desaparición de la didáctica especial de la lecto-escritura en los programas de formación docente y en su inclusión dentro de la didáctica de la lengua y la literatura. De esta forma, la responsabilidad de la enseñanza de este tipo de contenidos recae en profesores que, por su formación y su inserción profesional, no han tenido experiencia en los problemas que plantea la enseñanza inicial de la lecto-escritura 17/.

Cerrando el círculo de esta operación de vaciamiento de una de las funciones claves de la escuela primaria, también se advierte que la lectura ha perdido lugar y especificidad en los propios programas de la enseñanza básica. De acuerdo con el estudio ya citado 18/, en América Latina - si bien existen algunas excepciones - la lectura está comprendida en el "área del lenguaje" o de las "formas de expresión". Al perder su especificidad, tanto el planeamiento curricular como sus orientaciones metodológicas carecen de la estructura y las secuencias suficientes para orientar a los maestros en su tarea.

No es éste el lugar más adecuado para una fundamentación en extenso de las peculiaridades que justifican - desde el punto de vista de la psicología del aprendizaje - la especificidad del aprendizaje de la lectura y los aspectos

pedagógicos que es preciso tener en cuenta en cada etapa (pre-alfabetización, iniciación, significación). Sin embargo, es importante recalcar el hecho que la pérdida de especificidad se encuadra en una tendencia global de la evolución curricular que se caracteriza por diluir la importancia de los aprendizajes efectuados en los primeros años de cada ciclo. Esta tendencia, constatada ya hace varios años 19/, implica que la estructura del sistema se adecua a los que pueden permanecer en ella durante un ciclo prolongado, sacrificando o esterilizando el esfuerzo de los que sólo pueden mantenerse unos pocos años.

Esta somera descripción de los aspectos más relevantes que explican - desde el interior del sistema educativo - el fracaso en el aprendizaje de la lecto-escritura y el bajo rendimiento en los primeros grados, permite especificar con referentes más concretos el significado de la afirmación efectuada páginas atrás, según la cual lo peculiar de América Latina es que la escuela se masifica en momentos en que la cultura escolar comienza a ser una cultura empobrecida, obsoleta y relativamente aislada.

El proceso mediante el cual el aprendizaje de la lecto-escritura pierde valor en la escuela primaria forma parte de un proceso universal que se corresponde con dos circunstancias fundamentales: por un lado, la universalización efectiva de la escuela primaria y la tendencia a extender cada vez más el tiempo de escolaridad obligatoria; por el otro, la aparición cada vez más relevante de formas de transmisión no-impresas basadas en la imagen o el sonido (cine, radio, TV, etc.). Más allá de la discusión sobre las virtudes de estos vehículos de transmisión cultural en relación al libro y a la lectura, lo cierto es que trasladar a América Latina los efectos educativos de un proceso que supone haber desarrollado la lectura y lo que se dio en llamar la "revolución del libro" hasta el límite de sus posibilidades, no puede ser efectuado sin consecuencias como las que se describieron en los párrafos precedentes. La escuela básica se masifica precisamente cuando la lectura tiende a perder el carácter de instrumento básico de difusión cultural y ciertos sectores comienzan a considerar el libro como letra muerta, frente al supuesto dinamismo y vitalidad de los nuevos medios de comunicación social.

En este sentido, nada parece más cercano al carácter de letra muerta que una buena parte de los libros que se ofrecen a los escolares. Los numerosos análisis efectuados en los últimos años acerca del contenido de los libros de lectura han enfatizado - además del carácter ideológico del mensaje que difunden - la distancia cultural que existe entre el mundo social presentado por el libro y el que efectivamente rodea al niño, especialmente al de sectores populares o marginales 20/.

La homogeneidad de la acción pedagógica escolar. Otro de los problemas más relevantes que han sido señalados con respecto a los sistemas educativos de la región es el de los modelos organizativos y curriculares de la acción pedagógica escolar. Al respecto, se ha sostenido habitualmente que la extensión de la escuela hacia la población excluida se llevó a cabo con los mismos moldes organizativos y curriculares diseñados para el público tradicional

del sistema educativo: las capas medias urbanas. Pero esta homogeneidad - expresada en el principio de la escuela común y fundada en argumentos integradores y democráticos - sólo pudo expresarse como homogeneidad formal ya que en la realidad, las condiciones y los determinantes sociales heterogeneizaron el proceso pedagógico en aspectos sustanciales del mismo.

En primer lugar, y tal como fue señalado en el punto anterior, la oferta educativa en sus aspectos materiales se caracteriza por diferencias notorias según los contextos socio-geográficos. Estas diferencias se advierten en la dotación de equipos y materiales, en la cantidad y calidad de los docentes y llegan incluso a expresarse en términos organizativos a través de la existencia, en las zonas rurales, de escuelas con menos grados que las existentes en las zonas urbanas. La innovación organizativa, en estos casos, se expresó a través del empobrecimiento del modelo original y no a través de un cambio cualitativo de su estructura.

Estas diferencias en la infraestructura de los establecimientos están acompañadas no sólo por diferencias significativas en los resultados del proceso pedagógico sino también en la propia dinámica de dicho proceso. Al respecto, y si bien las investigaciones existentes proveen de evidencias parciales, generalmente referidas a estudios de casos, es posible afirmar que detrás de la aplicación de un esquema pedagógico común, la realidad muestra la existencia de circuitos pedagógicos diferenciados.

Un estudio llevado a cabo sobre nueve escuelas primarias del área metropolitana de Caracas 21/ permitió apreciar la existencia de dos modelos de acción pedagógica claramente diferenciados según el perfil de los receptores. Las diferencias se advirtieron en las condiciones físico-ambientales y técnico-pedagógicas de las escuelas, en las características del personal docente (tanto en sus rasgos objetivos como en las actitudes hacia el trabajo y hacia los alumnos) y en las prácticas pedagógicas. Los resultados de este estudio parecen sugerir que a medida que el modelo de acción escolar va incorporando nuevos sectores sociales, las modificaciones que sufre se caracterizan por el empobrecimiento de sus capacidades.

Este empobrecimiento llega a extremos aun más serios en el caso de la extensión de la acción pedagógica escolar a contextos rurales y, en particular, a aquellos donde la población es de origen indígena. Un estudio sobre tres escuelas de la Sierra ecuatoriana 22/ puso de relieve que, en establecimientos de ese tipo, las prácticas pedagógicas asumen un fuerte carácter ritualista, ya que entre docente y alumnos no existe siquiera un código lingüístico común. Llevando el razonamiento a sus límites, podría sostenerse que, en el caso de estos establecimientos, es incluso dudoso que pueda aplicarse con cierta propiedad el término escuela.

Además, diversos estudios sobre la situación educativa en las zonas rurales han puesto de manifiesto un hecho que - no por simple y elemental - deja de tener una importancia crucial frente a los resultados del aprendizaje: los niños de las escuelas rurales están expuestos a mucho menos horas de atención pedagógica que los niños de escuelas urbanas. El mayor índice de ausentismo tanto de los alumnos como de los docentes, el sistema de docente único que obliga a atender

varios grupos y el resto de las tareas administrativas de la escuela al mismo tiempo, etc., explican que el cumplimiento del calendario escolar homogéneo tenga significativas diferencias según los contextos socio-geográficos 23/.

Teóricamente, es posible suponer que los circuitos pedagógicos se ubican en un espectro que cuenta con dos extremos totalmente diferenciados. En la cúspide, los establecimientos responden a los rasgos que definen el 'modelo A' de acción pedagógica descrito en el estudio sobre Caracas 24/. Se trata de establecimientos urbanos, cuyos edificios han sido construidos especialmente para la acción escolar, con adecuada capacidad en las aulas, que cuentan con laboratorios, talleres, auxiliares didácticos modernos, bibliotecas, salas especiales para actividades específicas (música, teatro, etc.); los docentes están dotados de una formación pedagógica adecuada, participan en forma conciente de alguna corriente pedagógica o, al menos, tienen un sentimiento de cierto compromiso con su trabajo y están relativamente satisfechos con sus resultados; las prácticas pedagógicas se orientan en el sentido de garantizar una efectividad cada vez mayor en los resultados del aprendizaje y los alumnos pertenecen a los estratos sociales altos o medio-alto de la población.

En el otro extremo, pueden ubicarse establecimientos rurales, con edificios construidos precariamente o aprovechando edificios construidos con otros fines, donde la dotación de materiales es mínima o, si se consideran las exigencias derivadas de trabajos didácticos específicos, inexistente; los docentes no están preparados para enfrentar las exigencias que plantea el desempeño en dichas áreas (trabajo plurigrado, manejo de códigos lingüísticos y culturales diferentes, etc.) y carecen de motivación y de satisfacción en los resultados de su tarea; las prácticas pedagógicas son ritualistas, formales y mantienen su vigencia a pesar de las reiteradas pruebas de su escasa eficacia con respecto al aprendizaje; los alumnos pertenecen a los estratos bajos de la población.

Entre ambos extremos se ubica toda la gama posible de situaciones intermedias, que pueden mostrar, probablemente, menos coherencia interna entre los diferentes aspectos del modelo.

A partir de esta esquemática descripción, es posible plantear algunos problemas que la información disponible no permite dilucidar totalmente. En primer término, es posible especificar el significado de la afirmación generalizada según la cual la escuela se expande manteniendo los mismos moldes organizativos y curriculares. En realidad, la expansión de la cobertura escolar implicó modificaciones reales en la estructura de la escuela, pero dichas modificaciones se han orientado en el sentido de no expandir los aspectos más sustantivos que definen la acción pedagógica escolar, provocando, de esta manera, condiciones que favorecen el descenso en la calidad de los aprendizajes 25/.

Este aspecto del problema reviste una importancia singular. Sin dejar de lado las constataciones acerca del fracaso escolar como producto de una oferta educativa basada en requisitos culturales de que el nuevo público no dispone y que la escuela no otorga, sería preciso replantear el problema de cuál puede ser el efecto educativo de una oferta que garantice un servicio adecuado en términos tanto de recursos materiales como humanos. Los resultados

de estudios comparativos sobre costos y eficiencia del sistema escolar en diferentes países de la región parecen sugerir una hipótesis optimista en este sentido: escuelas mejor dotadas están asociadas a resultados más altos en aprendizaje 26/.

En segundo lugar, la aplicación de moldes homogéneos genera condiciones en las cuales cualquier iniciativa innovadora debe ser efectuada a expensas ya sea de algún objetivo básico de la acción escolar o de alguno de sus actores, especialmente del docente. La investigación del caso ecuatoriano reveló que en aquellas escuelas donde el docente asumía un rol extraescolar de vocero de la comunidad ante las autoridades estatales, el desempeño de las actividades que demandaba esta ampliación de sus funciones era efectuado a expensas del desempeño en el proceso de aprendizaje. Si se pretendía evitar esta consecuencia, la única alternativa posible era que el docente dedicara más horas de actividad que las previstas reglamentariamente 27/.

En tercer lugar, las constataciones anteriores permiten replantear el tema de la homogeneidad de la organización y el curriculum escolar como factor integrador. Los argumentos más divulgados en favor de esta propuesta parten de consideraciones políticas: por un lado, se sostiene que un curriculum homogéneo garantiza (o contribuye a garantizar) la integración nacional; por el otro, la escuela común ofrecería a todos las mismas oportunidades, evitando así que sistemas escolares diferenciados tiendan a consolidar aun más la diferenciación social extraescolar existente. En un plano más específico, se encuentran argumentos basados en la aceptación realista de algunas tendencias sociales; por ejemplo, no tendría sentido adaptar el curriculum de las escuelas rurales al contexto en el cual ellas se desenvuelven ya que, finalmente, los destinatarios de la acción escolar migrarán a las ciudades.

Sin embargo, las breves reflexiones anteriores permitieron poner de manifiesto que la homogeneidad escolar existente es meramente formal y que, en realidad, el sistema educativo ofrece circuitos pedagógicos diferenciados. Pero más importante aún sería considerar que la misma propuesta homogeneizadora es un factor diferenciador más, ya que crea condiciones en las cuales el aprendizaje de los contenidos efectivamente integradores y homogeneizadores se convierte en una tarea poco posible.

Así, por ejemplo, para que un niño indígena aprenda a leer y escribir en español, es preciso partir de su lengua materna 28/. El desconocimiento de este punto de partida equivale a crear condiciones donde el proceso de aprendizaje no puede resultar efectivo. De la misma forma, no pueden aprenderse valores nacionales presentándolos a una distancia tal de los particulares que su aprendizaje sea irrealizable.

Obviamente, no es preciso aceptar por completo las teorías que conciben al sistema educativo como un aparato de imposición cultural para reconocer que una de sus funciones es legitimar un determinado orden ideológico que - al ser difundido por el sistema escolar - tiende a disimular su carácter particular. Pero el problema central en el caso de América Latina es que tal como se articula esta función, su efectividad - aun la estrictamente ideológica - es muy baja. En estas condiciones, el papel del sistema

educativo se define más por lo que no enseña (es decir, por la exclusión cultural) que por la imposición de un determinado orden de valores y de conocimientos.

La escuela media

Desde el punto de vista de los contenidos, la enseñanza media tradicional se definía fundamentalmente por su carácter general, justificado en base a la calidad de ciclo preparatorio con respecto al superior y al objetivo de formación de una élite intermedia entre la cúpula social dirigente y la base de la población. Este carácter general se expresaba en la estructura enciclopedista de los planes de estudio, donde se distribuían (con diferencias de énfasis según los momentos): el estudio de la lengua nacional y algún idioma extranjero, disciplinas científico-naturales, disciplinas científico-formales, disciplinas humanísticas, disciplinas expresivas y actividades físicas.

Los contenidos que establecía el modelo tradicional de enseñanza secundaria no concebían una determinada correspondencia con los requerimientos del aparato productivo. La enseñanza secundaria preparaba para la universidad, y toda formación específica para determinados puestos de trabajo fue incorporada a través de la diversificación del ciclo medio en ramas distintas. Las nuevas modalidades abrieron una perspectiva que - para mantener la coherencia del modelo - debía cerrar la que estaba definida para el bachillerato (que se convirtió así en la modalidad 'tradicional'). De esta forma, el magisterio y la enseñanza técnica estuvieron destinados a reclutar sus alumnos entre la población que - habiendo superado la enseñanza básica - no podía (ni debía) acceder a la superior.

Sin embargo, la definición de los contenidos de este ciclo fue, prematuramente, conflictiva y ambigua. A diferencia de la escuela primaria y de la universidad (donde la política de acceso, la correspondencia con el mercado de trabajo y la definición de contenidos eran mucho más nítidas) las funciones y objetivos de la enseñanza secundaria fueron objeto de una revisión constante a partir de los cambios en los requerimientos del mercado de trabajo, la evolución del conocimiento, la reformulación pedagógica y el acceso de sectores sociales tradicionalmente excluidos.

De esta forma, la enseñanza media ha sido objeto de propuestas reformadoras desde hace ya varias décadas. Sin embargo, es notable apreciar cómo, a pesar de los numerosos intentos de cambio, los diagnósticos continúan señalando prácticamente los mismos aspectos. En este sentido, la homogeneidad de los señalamientos críticos se da no sólo dentro de un país sino con respecto a la región en su conjunto; independientemente del desarrollo socio-económico del país y del nivel de expansión de la enseñanza media, existe un consenso generalizado en caracterizar el estado actual en términos marcadamente críticos con respecto a los contenidos curriculares, la técnicas metodológicas utilizadas, la administración, la estructura del nivel medio y, en definitiva, su papel con respecto a la sociedad.

Con respecto a los programas, es habitual considerar que en la enseñanza media se mantienen contenidos que han sido superados hace tiempo por el desarrollo científico y técnico. Esta desactualización se expresa tanto en las materias científico-naturales como en las científico-sociales y expresivas. En las primeras se manifiesta a través de la desactualización en los contenidos; en las segundas se agrega, además, la no consideración de la problemática contemporánea. Por otra parte los programas conservan su enfoque enciclopedista, privilegiando la adquisición de información y no de una metodología de trabajo intelectual integral; las materias siguen reflejando una estructura atomística y asociacionista del conocimiento científico y su distribución y programación no tiene en cuenta las características del adolescente como sujeto del proceso de enseñanza-aprendizaje 29/.

En este sentido, se ha señalado que la uniformidad de la organización curricular del ciclo medio (horarios, régimen de enseñanza, de promoción, de asistencia, de disciplina, de contenidos, etc.) contrasta con las características básicas del período vital al cual está destinado este ciclo. Mientras el sujeto que inicia el ciclo medio es significativamente distinto al que lo finaliza, los rasgos estructurales de la organización escolar que acompaña este proceso se mantienen inalterados 30/.

Con respecto a las técnicas metodológicas, existe consenso en reconocer que continúan predominando fuertemente las técnicas basadas en la lección del profesor y en la repetición memorística del saber acumulado en un texto por parte del alumno. No han podido incorporarse en forma general los procedimientos de trabajo experimental, técnicas grupales, etc. cuyas virtudes pedagógicas ya han sido suficientemente probadas. Además, parecería que la desactualización curricular señalada en el punto anterior tiende a reforzar los métodos directivos tradicionales, ya que la aplicación de metodologías novedosas de corte experimental se basa, fundamentalmente, en el interés de los alumnos y en las exigencias del propio contenido de aprendizaje. Dicho en otros términos, la metodología misma de la enseñanza comienza a formar parte del contenido del aprendizaje.

En cuanto a la orientación de la matrícula según modalidades curriculares, los diagnósticos mantienen las apreciaciones según las cuales perdura el predominio de los estudios tradicionales en desmedro de las carreras técnicas y - dentro del currículum del bachillerato tradicional - perdura el predominio de las asignaturas y enfoques clásicos frente a los científicos.

La temática planteada por estos rasgos fue objeto de numerosos análisis, especialmente durante la década pasada. Dichos estudios pusieron el acento en la orientación valorativa de la enseñanza media, destacando el hecho que en América Latina predominaba - en términos comparativos - una orientación que privilegiaba los valores tradicionales en oposición al cientificismo propio de estructuras sociales más modernas 31/.

Esta orientación aparecía como factor crítico en cuanto la enseñanza media jugaba un importante papel en la formación de las élites dirigentes de la región. Sin embargo, ya en algunos de esos diagnósticos se señalaba que la lentitud en el cambio curricular de la enseñanza media respondía a la contradictoria demanda que ejercían los diferentes grupos sociales que operaban sobre el sistema educativo (sectores tradicionales, capas medias

heterogéneas, docentes, etc.) y a la incompatibilidad de intereses que podía existir entre ellos 32/.

La inestabilidad curricular y la expansión cuantitativa fueron acompañados por el proceso de deterioro de la calidad de los estudios, en el cual juega un importante papel la actuación de los docentes.

Si bien existen escasísimos análisis que pongan en evidencia el grado de formación pedagógica de los docentes de nivel medio, puede sostenerse con cierta seguridad que en su conjunto las carencias son muy significativas. Las prácticas pedagógicas alternativas al método clásico de la lección exigen una formación específica adecuada y, al mismo tiempo, condiciones físicas y recursos didácticos apropiados. Desde este punto de vista, no sería aventurado afirmar que la expansión cuantitativa de la enseñanza media ha sufrido las mismas consecuencias que las advertidas en el caso de la primaria. Los establecimientos nuevos, destinados a absorber a los nuevos sectores sociales que están ingresando a este nivel, estarían peor dotados que los destinados a atender al público tradicional de capas medias y altas. La escasez de recursos y la deficiente formación pedagógica de los profesores incentivan la apelación a los métodos tradicionales que se apoyan en la utilización de elementos culturales (verbales y librescos) que son, precisamente, aquéllos de los cuales los nuevos sectores tienen menos dotación de capital cultural para desempeñarse eficazmente.

Este problema se advierte aun en las modalidades que teóricamente fueron diseñadas para los nuevos sectores y para una inserción ocupacional definida, como es el caso de la enseñanza técnica. La falta de laboratorios y talleres debidamente equipados estaría obligando a plantear este tipo de enseñanza con formas metódicas tradicionales que resultan inadecuadas con respecto tanto al contenido del aprendizaje como a las disponibilidades culturales de los usuarios. Las altas tasas de deserción en los primeros años de estas modalidades - señaladas páginas atrás - expresarían claramente este hecho.

Por otra parte, y en forma parcial, también en este nivel se puede apreciar el fenómeno destacado ya en el caso de la enseñanza básica, según el cual cuanto más joven es el alumno peores condiciones de aprendizaje ofrecen. Al menos en cuanto a la relación docente-alumno, los datos existentes indican que los cursos de primer año son más numerosos que los restantes. Si bien no existen datos referentes al uso y disponibilidad de materiales y auxiliares didácticos, no es aventurado suponer que - ante el mayor número de alumnos - la utilización y el aprovechamiento de este tipo de recursos sean más deficientes.

El papel de la capacitación y el perfeccionamiento docente para el trabajo con las nuevas técnicas de aprendizaje tampoco ha sido evaluado en forma exhaustiva. Algunos datos parciales estarían indicando que los programas de perfeccionamiento tienden a concentrarse en los profesores más calificados pedagógicamente, con lo cual las diferencias, en lugar de acortarse, se incrementarían 33/.

Con respecto a la estructura, además del carácter selectivo y limitado que mantiene desde el punto de vista cuantitativo, se continúa señalando la rigidez interna en cuanto a la articulación horizontal entre las diferentes ramas y modalidades, que otorga a la estructura de la enseñanza media un

carácter 'inicial' y 'puntual'. Inicial, en cuanto las opciones se plantean al comienzo del ciclo; y puntual, porque esa opción es prácticamente definitiva hasta el final 34/.

En el aspecto administrativo, parecería que se han exacerbado los rasgos centralizadores, poco participativos, reglamentaristas y burocráticos del sistema, que tiende a autonomizarse cada vez más con respecto tanto a los otros niveles educativos como al resto de la administración del Estado. 35/.

La enseñanza media se caracterizó siempre por una estructura organizativa con un fuerte carácter dissociador. La articulación por disciplinas separadas, la presencia de profesores especializados pero sin integración al establecimiento, la separación de tareas pedagógicas, disciplinarias, administrativas, etc., generaron en este nivel serias dificultades para asimilar las propuestas integradoras, sea en el nivel de los conocimientos o en el de la estructura curricular en su conjunto.

Finalmente, todos estos aspectos se expresan en una crisis ostensible del papel cultural que desempeñaba este ciclo en el modelo tradicional, al tiempo que no ha logrado establecer relaciones definidas con respecto al mercado de trabajo y ha perdido buena parte de su papel en relación a las posibilidades de movilidad social que otorga.

Sin embargo, esta crisis tiene manifestaciones distintas según el nivel de desarrollo de los países, tanto en lo económico como en lo específicamente educativo. Para los países que están cerca de la meta de la escolaridad básica universal y que han incorporado al ciclo medio un porcentaje que supera el 40% de la población escolar correspondiente, el problema tiene términos que se asemejan a los planteados en los países de desarrollo avanzado. Aquí, el ciclo medio es percibido como un mero pasaje a la enseñanza superior, pero en la medida en que este logro no es alcanzado por la mayoría, los avances efectuados son asimilados más como expresión de fracaso que de realización 36/. Este fracaso, sin embargo, tiende a ser percibido como problema individual y no como producto de factores sociales o del sistema escolar 37/.

En cambio, en los países donde la expansión es reciente y la segmentación cultural todavía es intensa, probablemente el panorama sea distinto. En primer lugar, porque la cultura escolar no tiene posibilidades de ser cuestionada desde focos culturales externos, ya que éstos tienen expresiones muy débiles; en segundo lugar, porque el acceso a la cultura escolar, por más anacrónica que ésta resulte si se la compara con el desarrollo alcanzado a nivel científico-técnico universal, supone una distancia cultural muy significativa con respecto a aquéllos que apenas tienen acceso al dominio imperfecto del código lingüístico y de la lecto-escritura.

Pero a pesar de estas diferencias, lo cierto es que la enseñanza media enfrenta una serie de dilemas que provienen de las demandas contradictorias que se ejercen sobre ella y de la dificultad de articular formas organizativas aptas para el cumplimiento de los nuevos objetivos que se postulan para este ciclo.

Sin pretender efectuar aquí un análisis exhaustivo de esta problemática, se intentará a continuación presentar algunos puntos centrales, apoyados en las escasas evidencias empíricas disponibles y en los resultados de algunos análisis teóricos, que permiten, al menos, ubicar los términos más adecuados del problema.

La enseñanza media siempre fue definida como un ciclo, uno de cuyos objetivos centrales consiste en otorgar al alumno una formación cultural básica, que le permita comprender la realidad en la que se mueve y participar activamente en ella. Tradicionalmente, la formación general enciclopédica, basada en el predominio de las asignaturas humanísticas clásicas, cumplía adecuadamente este papel. Pero la adecuación entre formación cultural y contenidos curriculares dependía en buena medida del carácter elitista del público al cual estaba destinado este tipo de formación.

Desde hace varias décadas, en cambio, la situación se ha modificado notoriamente, y la literatura pedagógica de los países industriales avanzados coincide en señalar, con diferencias y matices, que el núcleo de una formación cultural básica contemporánea pasa por el manejo del método científico, el dominio de códigos abstractos como las matemáticas, y la superación de la dicotomía manual-intelectual. Más allá de las dificultades que existen en estos países para traducir adecuadamente esos principios en la estructura curricular de la enseñanza media, lo cierto es que: a) los cambios son una exigencia del desarrollo cultural endógeno y, b) los nuevos contenidos son componentes reales de una formación básica universal, porque la universalización de los primeros años del ciclo medio es una situación de hecho. Las dificultades, en el caso de estos países, son fundamentalmente de tipo pedagógico y no de corte estructural 38/.

En el ámbito de América Latina, la situación presenta rasgos diferentes. Durante la década anterior, los planteos reformistas tendían a enfatizar la crítica a los valores culturales vigentes tanto en la sociedad como en los sistemas educativos, en virtud de su carácter inadecuado con respecto a los requerimientos del desarrollo económico. El desprecio al trabajo manual y el alto prestigio otorgado a las disciplinas y actividades puramente intelectuales y no científicas, resumidos en la dicotomía 'tradicional-moderno' fue la nota dominante en ese período. La consecuencia política de estos análisis podría resumirse en el planteo de la necesidad de extrapolar los valores propios de la cultura industrial avanzada al ámbito de las sociedades latinoamericanas y de sus sistemas educativos 39/.

El resultado de esta operación, a juzgar por las evidencias disponibles, no ha sido muy satisfactorio. Paralelo a las dificultades de generar nuevos valores culturales en ámbitos sociales que se transforman sólo segmentadamente y donde el progreso técnico está dinamizado por factores externos, es preciso considerar las particularidades propias de un proyecto cultural (que es expresión, a su vez, de un proyecto político y económico) propio de un sector que no ha logrado hegemonizar en forma estable las orientaciones del desarrollo social. En este sentido, y para decirlo en pocas palabras, en América Latina el problema de definir en qué consiste una formación cultural básica no es sólo un problema pedagógico.

Un ejemplo de esta diferencia lo constituye la adopción, en América Latina, del modelo de los países industriales avanzados donde se estableció la obligatoriedad del ciclo secundario inferior, que continúa la escuela primaria y cumple funciones de formación básica y de orientación profesional. La adopción de este modelo de organización escolar en los países industriales respondía a varios requerimientos: por un lado, ampliar y profundizar el contenido de lo que comprende la formación cultural básica universal, ya que el dominio de la lectoescritura y las nociones básicas del cálculo no son suficientes; por el otro, establecer un regulador, que sirva para orientar a los alumnos hacia modalidades futuras de estudio y de trabajo, que tiendan a superar los determinantes del origen social, garantizando así el rol democratizador del sistema educativo 40/ por último, postergar tanto la definición profesional como el ingreso al mercado de trabajo, hasta una edad considerada socialmente más apta para efectuar una elección de este tipo.

En América Latina, en cambio, los que llegan son pocos, socialmente más homogéneos, y el problema que plantea la presencia de alumnos provenientes de los nuevos sectores sociales que acceden a este nivel no es el de la orientación hacia un tipo de estudios posterior (salvo, por supuesto, en los pocos países que han universalizado la primaria). Estos sectores sólo pueden permanecer uno o dos años en el ciclo medio como única alternativa, y en el marco de esta tendencia sólo reciben un tipo de enseñanza general que no los habilita para un ingreso definido en el mercado de trabajo.

Por otra parte, la definición curricular que exprese adecuadamente el objetivo de la formación cultural básica es notoriamente más compleja, ya que los valores propios de la cultura científica no son autogenerados y no son requeridos en forma masiva por la estructura social.

Si bien el análisis de los problemas culturales de América Latina exigiría un esfuerzo separado, es preciso recordar aquí que detrás de la definición de un currículum que exprese adecuadamente el objetivo de lograr una formación cultural básica se encuentran todos los problemas que se refieren a la identidad cultural en América Latina, sea a nivel regional o nacional. La heterogeneidad estructural, la marginalidad social, etc., son todos conceptos que se vinculan con un hecho clave en la región: la coexistencia de modelos de relaciones sociales, organizaciones productivas y expresiones culturales que pertenecen a formaciones sociales diferentes.

Si a estos factores estructurales se unen los propiamente pedagógicos, tales como la carencia de recursos materiales, los déficit en la formación docente, los problemas organizacionales de la escuela media, etc., parecería que desde el punto de vista cultural los elementos que otorgan estos años básicos serían más simbólicos que reales.

Los cambios fuera del sistema educativo tradicional

El análisis efectuado hasta aquí estuvo centrado en algunos aspectos propios del sistema educativo formal tal como fuera definido tradicionalmente. Sin

embargo, en las últimas décadas han tenido lugar dos modificaciones que, en diferente forma, superaron el marco dado por el sistema educativo tradicional: la expansión de la pre-escolaridad como un nivel del sistema educativo con características propias, por un lado, y la significación creciente de las acciones educativas no formales, por el otro. A continuación se hará referencia sólo a la primera de estas modificaciones. El tema de la educación no formal, en cambio, no será objeto de análisis, ya que su consideración requeriría un estudio especial que excede los límites de este texto.

La educación pre-primaria

La educación pre-primaria es un hecho que asume importancia cuantitativa recién en las últimas décadas. En América Latina su expansión es posterior a 1950 y, a pesar de su ritmo acelerado de crecimiento, aún hoy la cobertura que alcanza sobre la población a la cual debería teóricamente atender es notoriamente baja: según estimaciones recientes, la tasa bruta de escolarización con respecto a la población entre 3 y 5 años de edad sería de sólo 8,9% para la región en su conjunto ^{41/}.

Pero ¿cuáles son los factores que explican el surgimiento y la expansión de este nivel escolar? Si bien no existen demasiadas investigaciones al respecto, parecería evidente que una de las variables clave para explicar este fenómeno radica en los cambios producidos en las condiciones de vida de las familias y en la necesidad de desplazar algunos aspectos de su acción socializadora hacia un ámbito institucional extra-familiar.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que -a diferencia de los otros niveles de enseñanza- la pre-escolaridad no se ha planteado tradicionalmente objetivos cognoscitivos precisos; sus objetivos han tenido relación directa con el proceso de socialización en áreas tales como la afectividad, la motricidad, la sociabilidad, etc., tareas que fueron tradicionalmente cumplidas por la familia como agente educativo y por formas institucionales vinculadas a ella. Sin embargo, las transformaciones que están sufriendo tanto la estructura familiar como la definición del rol femenino han provocado cambios sustanciales en este campo. En este sentido, si se analiza el caso de América Latina, pueden señalarse entre otros, los siguientes aspectos:

- en las áreas rurales, la penetración creciente de las formas capitalistas de producción y la baja productividad de las formas tradicionales, están provocando en forma cada vez más visible cambios de importancia en la composición familiar: ausencias prolongadas del padre, que migra a los centros urbanos o a otras áreas rurales en busca de empleo; traslado familiar por temporadas vinculadas a los ciclos productivos (población 'golondrina'), migraciones escalonadas hacia centros urbanos, etc.

- En las áreas urbano-marginales, porcentajes relativamente importantes de familias carecen de figura paterna estable. La madre representa el 'jefe de familia' y trabaja fuera de su casa la mayor parte del tiempo, dejando a los niños a cargo de ellos mismos (hermanos mayores, etc.) o encontrando soluciones ocasionales de escasa durabilidad. Aun en los casos donde existe la presencia de ambas figuras paternas, se presenta la misma situación, ya que ambos tienen necesidad de salir a trabajar.

- en las áreas urbanas integradas, las familias de clase media y alta están siendo afectadas en forma creciente por las modificaciones en el rol femenino. La mujer, no siempre por necesidades de subsistencia como en el caso anterior,

sino por distintos factores sociales y culturales, se están incorporando en forma cada vez más intensa a la vida económicamente activa, provocando de esta forma tanto un descenso cuantitativo del crecimiento demográfico como cambios cualitativos de importancia en la dinámica del funcionamiento familiar.

Sobre la base de este somero esquema de algunas situaciones familiares típicas, puede sostenerse que el surgimiento y la expansión de la pre-escolaridad representan la respuesta institucional que elaboraron las familias de los sectores urbanos de clase media y alta, para garantizar el cumplimiento de las funciones de socialización de las que ellas ya no podían hacerse cargo. Obviamente, estos cambios están lejos de ser neutrales con respecto a los contenidos y a los resultados de dicho proceso. Al darse en un ámbito institucional extrafamiliar, la dinámica del proceso de socialización comienza a reflejar otro tipo de determinaciones y de factores, cuyas consecuencias todavía no han sido evaluadas con rigor.

Frente a este panorama, las familias de los sectores populares (rurales o urbanos) sufren las consecuencias de los cambios sociales de una manera completamente diferente al de las familias de clase media y alta. En la mayor parte de los casos, los niños deben asumir tempranamente tareas productivas o tareas familiares que no corresponden a la definición dominante del rol infantil. En otros, las familias acceden, a lo sumo, a formas de pre-escolaridad que sólo garantizan cuidados físicos.

La universalización de la pre-escolaridad o la incorporación de sus funciones a los primeros grados de primaria han sido sugeridos como una alternativa importante para tender a resolver el problema de la alta tasa de repetición en los primeros grados. Las investigaciones al respecto parecerían indicar que el efecto de medidas de este tipo puede resultar significativo 42/, y su vigencia replantea, ahora en términos pedagógicos, una de las hipótesis iniciales de este trabajo: la necesidad de reestructurar la organización escolar de manera tal que sea posible incorporar al nuevo público en forma efectiva y duradera.

Pero la universalización de la pre-escolaridad corre los mismos riesgos que la universalización de los restantes ciclos; en la medida que se expanda un modelo de organización pre-escolar definido en función de un determinado público, los riesgos de fracaso son evidentes. Al respecto, los resultados de algunos estudios comparativos sobre el desempeño de niños provenientes de estratos sociales y culturales diferentes en el nivel pre-escolar son particularmente importantes. Parecería, de acuerdo a estas investigaciones, que ya en el pre-escolar se advierten diferencias de rendimiento en ciertas áreas que van acumulándose a lo largo del período escolar. Estas diferencias son notorias en áreas que exigen para su desarrollo un proceso de estimulación específica (base para la lectura y las matemáticas, desarrollo de funciones psiconeurológicas y operaciones cognitivas) y permiten sostener que la pre-escolaridad, en especial para niños de áreas culturalmente marginalizadas, debería "...tener objetivos claramente especificados y un currículum estructurado, tendiente a equipar al niño con instrumental de raciocinio, enseñándole, con especificidad, a pensar, abstraer, categorizar, solucionar problemas y tomar decisiones" 43/.

Notas

1/ Véase Luis Ratinoff y Máximo Jeria, Estado de la educación en América Latina y prioridades de desarrollo, BID, Departamento de Planes y Programas, División de Políticas Sectoriales, marzo de 1979 (mimeo), pág. 22.

2/ Ibídem.

3/ Ibídem, pág. 21.

4/ Ibídem, pág. 37.

5/ CEPAL/ILPES, Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina, E/CN. 12/924, noviembre de 1971. Véase también Luis Ratinoff, op. cit.

6/ Un ejemplo de análisis de este tema puede verse en Claudio de Moura Castro, "Planeación educativa: concepto y praxis", en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, vol. VII, N° 1, 1977, pp. 51-65.

7/ Véase Carlos Filgueira, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977. También Jean Claude Passeron, "Los problemas y los falsos problemas de la democratización del sistema escolar", en Revista de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, año III, N° 8, agosto de 1972.

8/ Véase Juan Carlos Tedesco, Industria y educación en El Salvador, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/9, Buenos Aires, 1978; Jacques Hallak y F. Caillods, Education, travail et emploi a Panama, IIEP/S44/7F, 1977; Carlos Muñoz Izquierdo y José Lobo, "Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del ingreso en México; un análisis longitudinal 1960-1970", en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, vol. IV, N°1, 1974, pp. 9-30.

9/ Los datos sobre expansión de la matrícula femenina de nivel medio muestran que en el período 1960-1980 el incremento por sexos ha sido claramente favorable a la mujer. Tomando como base 1960=100, los datos disponibles para aproximadamente 1977 indicaban lo siguiente:

<u>País</u>	<u>varones</u>	<u>mujeres</u>
Argentina	217,5	230,0
Colombia	615,5	722,2
Costa Rica	370,3	483,3
Cuba	625,6	548,0
Ecuador	519,3	643,0
Guatemala	348,0	401,5
México	601,8	819,0
Nicaragua	510,0	802,2
Panamá	354,6	354,4
Paraguay	407,3	387,8
Perú	427,0	589,7
Venezuela	344,3	450,2

Fuente: OREALC y UNESCO Yearbook, 1978-79

- 10/ Luis Ratinoff, op. cit., pág. 60
- 11/ David Wiñar, Educación técnica y estructura social en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/15, Buenos Aires, 1981.
- 12/ P. Berger y T. Luckmann, La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires, 1968; Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron, La Reproducción; elementos para una teoría del sistema de enseñanza, Ed. Laia, Barcelona, 1977.
- 13/ Claudio de Moura Castro y otros, A Educação na América Latina: estudo comparativo de custos e eficiencia, FGV/IESAE, Ed. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1980, págs. 49-50.
- 14/ Berta P. de Braslavsky, La lectura en la escuela de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, "Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/17, Buenos Aires, 1981.
- 15/ Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD, "Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/22, Buenos Aires, 1979; María E. Carvajal, Alfabetización infantil en barrios marginales de Bogotá, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Seminario sobre "Condiciones del analfabetismo y cumplimiento de la obligatoriedad escolar", Quito, 1979; Juan C. Tedesco y otros, Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/14, Buenos Aires, 1981.
- 16/ Juan Carlos Tedesco, Marginalidad urbana..., op. cit.
- 17/ Berta P. de Braslavsky, op. cit.
- 18/ Berta P. de Braslavsky, op. cit.
- 19/ CEPAL-ILPES, op. cit.
- 20/ Véase Los libros de texto en América Latina, Ed. Nueva Imagen, México, 1978; Susana Mollo, La escuela en la sociedad. Psicosociología de los modelos educativos, Kapelusz, Buenos Aires, 1977. Una experiencia con resultados muy alentadores tuvo lugar recientemente en México, con la redacción de nuevos textos escolares que responden a la problemática cultural contemporánea. Véase Josefina Vásquez, Tres intentos de cambio social a través de la educación (en este mismo volumen).
- 21/ Carmen García Guadilla, Acción educacional de la escuela primaria en Venezuela, CENDES, Caracas, Julio de 1979.
- 22/ Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en Ecuador, op. cit.
- 23/ Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Estudio preliminar sobre las relaciones entre educación y desarrollo en la sociedad rural latinoamericana, documento de base presentado al Seminario regional "Sociedad rural, educación y escuela en América Latina y el Caribe", Caracas, 20-24 de octubre 1980.
- 24/ Carmen García Guadilla, op. cit.

25/ El estudio antes citado sobre nueve escuelas de Caracas y algunos trabajos sobre rendimiento escolar prueban que el rendimiento de las escuelas, medido a través de lo que aprenden efectivamente los alumnos, es significativamente bajo.

26/ Claudio de Moura Castro y otros, A educação na América Latina; um estudo comparativo de custo e eficiencia, FGV/IESAE/Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1980.

27/ Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en Ecuador, op. cit.

28/ La forma concreta y los procedimientos didácticos específicos para cumplir con la alfabetización en condiciones de bilingüismo o de monolingüismo indígena es un problema técnico que no es éste el lugar para considerar. Lo que está fuera de toda discusión es que no puede prescindirse de la lengua materna como punto de partida.

29/ Véase Rodrigo Vera, Disyuntivas de la educación media en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD. Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/19, Buenos Aires, agosto de 1979. Angel D. Márquez, "Evolución de algunas tendencias significativas en educación media", en Boletín de Educación, Santiago, OREALC, N° 8, julio-diciembre de 1970.

30/ Véase, por ejemplo, Luis Jorge Zanotti, Los objetivos de la escuela media, Kapelusz, Buenos Aires, 1980.

31/ Véase, por ejemplo, CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1968.

32/ CEPAL, Educación, recursos humanos..., op.cit., pág. 71.

33/ Esta comprobación fue realizada en uno de los pocos intentos de evaluación de una reforma curricular en América Latina. Véase Ana María de Andraca, "Análisis de algunos resultados de una reforma curricular: el caso de Chile", en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, Vol. VIII, N° 2, 1978, pp. 109-132.

34/ Rodrigo Vera, Disyuntivas de la educación..., op. cit.

35/ Rodrigo Vera, Disyuntivas de la educación..., op. cit.

36/ Si bien no hay estudios precisos al respecto, similares al que por ejemplo Gérard Vincent realizara para los estudiantes y docentes del liceo francés (véase G. Vincent, Les lycéens, Colin, París, 1971), algunas evidencias parciales muestran que el sentimiento de frustración y de inutilidad es bastante notorio. El estudio de Gabriel Gyarmati sobre el docente de escuela secundaria en Chile mostraba claramente que la mayoría de los profesores habían arribado a la docencia de nivel medio luego de tentativas frustradas de carreras profesionales de mayor prestigio. Otro estudio, llevado a cabo en Argentina y referido a la escuela secundaria como institución, recoge testimonios de los alumnos donde se refleja un alto nivel de escepticismo acerca de las posibilidades reales que ofrece la enseñanza media. Véase Gabriel Gyarmati, P. Ortúzar y Luz E. Cereceda, El nuevo profesor secundario; la planificación sociológica de una profesión, Ediciones Nueva Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, s/f.; María A. Gallart y Marta Coelho, La escuela secundaria; la imbricación entre la tarea y el poder como límite a la innovación, Centro de Investigaciones Educativas, Buenos Aires, 1980.

37/ En uno de los pocos estudios realizados en América Latina sobre la relación entre enseñanza media y estructura social, pudo apreciarse claramente esta actitud en padres de origen popular. Véase Germán W. Rama, Grupos Sociales y enseñanza secundaria, Arca, Montevideo, 1963.

38/ Un somero balance de esta problemática en los países europeos puede verse en George S. Papadopoulos, "Las reformas de la educación en el mundo occidental: balance de un debate", en Perpectivas, UNESCO, Vol. X, N° 2, París, 1980.

39/ Véase, por ejemplo, Seymour Martin Lipset, "Elites, educación y función empresarial en América Latina", en S.M. Lipset y A.E. Solari, Elites y desarrollo en América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1967.

40/ El éxito o el fracaso de este propósito es otro problema. Véase, para el caso de Francia, Louis Legrand, Pour une politique démocratique de l'éducation, P.U.F., París, 1978.

41/ Véase Eduardo Miranda S., "Desarrollo cuantitativo de la educación pre-primaria en América Latina y el Caribe", en Boletín de Educación, OREALC, N° 25, Santiago de Chile, enero-junio 1979.

42/ Un resumen de estos planteos puede verse en Ernesto Schiefelbein y otros, "Requerimientos financieros de cambios en las políticas de educación básica", en BID, El problema del financiamiento de la educación en América Latina, México, 1978.

43/ Véase Ana María Poppovic, Yara Lucia Esposito, Maria Machado Malta Campos, "Marginalização cultural: subsídios para um currículo pre-escolar", en Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas, San Pablo, N° 14, setiembre de 1975.

LAS TENDENCIAS PEDAGOGICAS EN AMERICA LATINA (1960-1980)

Ricardo Nassif

Un cambio de frentes

El período 1960-1980 es caracterizable por significativas modificaciones en la fundamentación y la orientación de las tendencias pedagógicas, acompañadas de un fuerte crecimiento de una actitud crítica que involucra intencionadamente la educación y la sociedad latinoamericanas.

Una caracterización como ésta responde al propósito de destacar los aportes propios del período, y no debe inducir la creencia de que, en los últimos veinte años, no hubo enfrentamientos de doctrinas ni de prácticas educativas. Contrariamente, otro de los rasgos típicos del período es, precisamente, el de la polarización de posiciones pedagógicas apoyada en las contradicciones, cada vez mayores, registradas en el contexto socio-político e ideológico de la América Latina.

Lo que aquí se pretende decir es que los nuevos aires que recorrieron la educación en el sub-continente, fueron, en este período, los que crearon un ambiente propicio para que algunas de las doctrinas que traspusieron la frontera de los años 60 se metamorfoseasen buscando adaptarse a nuevas ideas y nuevos hechos, y que otras -incapaces de ponerse a la altura de los acontecimientos- debieran recurrir a otros métodos para enfrentar las pedagogías críticas, y ponerse al servicio de 'estilos' educativos que también obraron por oposición. Son las pedagogías críticas -independientemente de su aparente debilitamiento al término de la etapa- las que marcaron el compás del desenvolvimiento de las tendencias pedagógicas, para desplazar a otras dimensiones el campo polémico. Con lo cual nuevas y viejas tendencias, y otras 'nuevas envejecidas', conforman un verdadero cuerpo histórico que la investigación futura verá, seguramente, como típico de toda una época, todavía inacabada, en el despliegue temporal de la educación y la pedagogía en la región. Si se toma a 1960 ^{1/} como el momento inicial de ese cuerpo histórico, es factible sostener que todo el período que allí comienza, representó un verdadero cambio de frentes en las acciones y visiones pedagógicas de América Latina.

El tal cambio de frentes se hace patente a través de algunos hechos y movimientos, entre los que tiene perfiles propios el compromiso del discurso pedagógico con la realidad global y, por ende, la conformación y el empleo de nuevos marcos referenciales para la comprensión y la conducción de los procesos educativos.

Puestas sobre el andarivel de una visión totalizadora de la educación en un contexto real, las tendencias pedagógicas latinoamericanas encontraron, ya en las proximidades de 1960, nuevos marcos referenciales. Entre éstos tienen especial relevancia los relativos al cambio, el desarrollo y la marginalidad.

Dentro de estos marcos se desenvuelven nuevas categorías pedagógicas tales como las de extraescolaridad, de desinstitucionalización y de contraescolaridad, en relación con la de escolaridad y junto con las de situación educativa y de intereducación.

No todas las tendencias pedagógicas se ubicaron en esos marcos y categorías, y cuando varias coincidieron en algunos, esa coincidencia se abrió en una multiplicidad de interpretaciones, que provocaron diferencias y conflictos.

La antinomia 'dependencia-liberación' en las pedagogías

La diversificación de las tendencias pedagógicas latinoamericanas en las dos últimas décadas depende, en gran parte, de la manera en que las mismas se insertan en los marcos generales de referencia, y del uso que hacen de éstos y de las categorías pedagógicas.

Esa diversificación que, poco a poco, se ha ido convirtiendo en una polarización, muchas veces radical, se da particularmente en la vinculación de las tendencias, con las concepciones del 'cambio' y del 'desarrollo' que, por lo visto siguen orientaciones diametralmente opuestas y determinan un tratamiento muy diferente de la problemática de la marginalidad.

Pedagógicamente hablando, no es lo mismo montar la teoría y la práctica educativas sobre la idea del 'sub-desarrollo' -como la expresión de un estadio superable en una línea recta, en cuyo extremo se encuentra el 'desarrollo'- que trabajar con la noción de 'dependencia', en tanto manifestación histórica concreta del sub-desarrollo de los países 'periféricos'.

En el primer caso, el papel dominante corresponde a un modelo de desarrollo que es el de los países hegemónicos, mientras que el sub-desarrollo aparece como una 'carencia' frente al modelo acabado, de que aquellos son exponentes. Si esta concepción lineal se aplica hasta sus últimas consecuencias, el avance de las sociedades 'indesarrolladas' no apuntaría a su realización histórica autónoma, sino más bien a un verdadero 'anti-desarrollo', determinado por la distancia creciente que va separando a los países periféricos de los centrales.

En cambio, el manejo de la noción de 'dependencia', como explicativa histórica del sub-desarrollo en los países periféricos, puede dar margen para la creación de modelos socio-económicos, políticos y culturales propios, condicionando y acompañando una teoría y una praxis educativa de muy distinto tipo al generado por la adopción de un estilo de desarrollo 'hacia afuera'.

Precisamente, en esa dualidad de interpretación y de acción echan raíces dos grandes tendencias pedagógicas que, con variadas vestiduras, transitan por la América Latina entre 1960 y 1980. Una primera se identifica por su adherencia a modelos exógenos, a filosofías y metodologías tecnocráticas y

modernizantes, y que al encontrar su ideología en el desarrollismo, pasa a ser una verdadera pedagogía de la dependencia. La segunda, al partir de la crítica de la situación de dependencia de unos países frente a otros y de ciertos sectores sociales frente a otros en el seno de un mismo país, o de toda la región latinoamericana, genera la pedagogía de la liberación.

Las líneas que concurren en la configuración de cada una de esas tendencias son muy diversas y hay matices que la contundencia de las clasificaciones no permite percibir. Quizás el más difícil de detectar en todo su significado, porque se da en ambas corrientes, es el de la magnitud de los cambios educativos que postulan. Si se mantuviera a toda costa una separación absoluta entre las dos tendencias habría que decir lisa y llanamente que las pedagogías desarrollistas no pueden sino ser 'reformistas' mientras que las liberadoras, son, o debieran ser, esencialmente 'trans-formistas' es decir, ir más allá de las meras 're-formas' o de los simples 'cambios de formas' en los procesos y sistemas educativos.

Las pedagogías desarrollistas

Dentro de la ya mentada concepción lineal del desarrollo que, básicamente, define al desarrollismo, abrevan concepciones pedagógicas economicistas, tecnocráticas y modernizantes, que utilizando incluso el lenguaje de una nueva educación llevan a un significativo incremento de los reformismos educativos. Más todavía -como lo han indicado Márquez y Sobrino- ese reformismo constituye la verdadera ideología del desarrollismo en correspondencia con "la figura de un estado modernizador" a partir de la idea de que, inevitablemente, el desarrollo económico producirá, por sí, el pasaje de la sociedad tradicional a la sociedad moderna 2/.

La argumentación desarrollista se maneja con las categorías de tecnificación, racionalización y eficiencia, buscando el cambio educativo, y social, por la vía de la preparación de los recursos humanos para el desarrollo en vista de la industrialización de los países no desarrollados, a cuyo servicio ha estado -al menos en su primera etapa no crítica- la técnica de la planificación integral de la educación. El desarrollismo trabaja exclusivamente en función de un único estilo de desarrollo social y de desarrollo educativo, prescindiendo de otros posibles construídos desde formas más amplias de participación en las decisiones, y en la misma planificación del desenvolvimiento de las sociedades y de su educación. Por esa razón la pedagogía desarrollista entronca con un cerrado economicismo en el que se da prioridad "al crecimiento económico como condición y causa del desarrollo en general y, específicamente, del social". Lógico es, pues, que esta tendencia vea a la educación con "un subsector auxiliar de ese desarrollo económico y cuyo objeto principal es la preparación de los insumos -en este caso, los recursos humanos- necesarios para un determinado estilo de desarrollo" 3/.

En esta 'imagen' y en este 'estilo' socio-educativo, también resulta coherente que la educación constituya un elemento más en una sociedad

netamente competitiva cuya tarea se centra en la trasmisión de los valores propios de esa sociedad sin considerar la inserción de la educación en una estructura social concreta. Por el contrario, el 'modelo pedagógico' del desarrollismo es, como su 'modelo básico' un modelo abstracto "aplicable a todas las sociedades que existieron o existen, sin explicar la singularidad de ninguna de ellas" 4/.

Queda así explicada la importancia del eficientismo pedagógico que es inherente al desarrollismo, junto con la noción de la misma educación como una de las formas más importantes de inversión en los países que, por la vía de la industrialización generalizada, procuran insertarse en las formas de desarrollo de los países hegemónicos. Proceso este último que también se busca producir en el plano individual, ya que cada hombre tiene que ser educado en función de las necesidades de un mercado de trabajo que se supone será cada vez más tecnificado y que, como tal, requiere sujetos con las habilidades y los conocimientos imprescindibles para ser 'económicamente productivo'. Aquí encuentra su mayor fuerza la categoría de eficiencia, puesto que el problema del desarrollo no implica necesariamente proporcionar los recursos adecuados ni tampoco aumentarlos, sino fundamentalmente asegurar la eficiencia de esos recursos, y su productividad, igualmente beneficiosa para las empresas y para los individuos 5/.

Modernizar la sociedad requiere modernizar la educación, y así como aquella entrará en el flujo mundial del desarrollo por la senda de la tecnología, la educación determinará esa entrada en la medida en que ella misma se tecnifique. Este es el motivo de que las modernas 'tecnologías educativas' se justifiquen y se expandan por el impulso de los desarrollismos pedagógicos. Estos ven en ellas los instrumentos más adecuados para la modernización de los sistemas y los procesos educativos, y dan prioridad o revaloran los medios o las ayudas educativas más sofisticadas por encima de las cuestiones de fondo de la educación que, al plantearse, llevan irremediablemente a la relación entre aquella y las estructuras sociales concretas, que es precisamente el problema que los desarrollismos eluden 6/.

Dado el racionalismo y el universalismo que lo caracteriza, el desarrollismo pedagógico representa una verdadera pedagogía de la dependencia, fundamentada, como expone María Antonieta Rebeil, en una "relación de dependencia entre país centro y países periféricos que se sostiene a través de la relación de la clase dominante de unos con las clases dominantes de los otros" 7/. O, como diría Martín Carnoy, "la teoría de la dependencia argumenta que el mejoramiento a largo plazo de las condiciones humanas en los países dependientes -por su naturaleza de dependencia- estará condicionada por la clase dominante del país periferia, (esto es que) existe una necesidad (alienación cultural) en los países subdesarrollados de copiar las formas culturales de los países centro que impide la creación autónoma y original" 8/.

Las 'pedagogías de la liberación'

Usamos deliberadamente la expresión plural porque ésta es una tendencia multifacética que, en el encuentro de muy distintos afluentes (democracias populares, socialismo y marxismo, cristianismo de nuevo cuño, los más diversos movimientos de contestación y de luchas sociales y procesos pedagógicos desenvueltos participativamente, por y con grupos marginales), se va desenvolviendo en América Latina y en el Tercer Mundo en cuya realidad se enfrentan la situación de 'dependencia' con la meta de la 'liberación'. Estos términos clave son, por otra parte y como ya se ha dicho, no sólo aplicables a los vínculos entre los modelos educativos de los países hegemónicos y los de los periféricos, sino a los que rigen la vida de los distintos grupos sociales en los que la distancia está dada por el poder de unos pocos construido a expensas de la marginación de los más.

Es tan evidente esta contradicción entre una educación dependiente, que acrecienta la dependencia, y una educación que ayude a generar o a consolidar, según los casos, formas diversas de liberación, que su conciencia se ha generalizado aún en la afirmación un tanto abstracta de volcar los esfuerzos educativos sobre las mayorías 'menos favorecidas'. Por eso mismo, el objetivo de la liberación se ha convertido en uno de los motores para la elaboración de una pedagogía que viene naciendo y que, aunque sometida a muchas vicisitudes, tipifica gran parte del movimiento pedagógico latinoamericano en las dos últimas décadas.

No obstante la variedad de sus líneas y de sus fuentes, las pedagogías liberadoras tienen puntos básicos de contacto que permiten ubicarlas dentro de una denominación genérica. Entre esos aspectos comunes, quizás el más importante sea la identificación de los factores de alienación y deshumanización que hay en el contexto socio-económico y político y la voluntad de compromiso con el cambio de esas condiciones. Una pedagogía de la liberación, tal cual viene formulándose en América Latina, parece ser, además, la que comienza por reconocer la politicidad de la educación, su carácter de un gran fenómeno social, aunque todavía no haya penetrado suficientemente en la especificidad de ese fenómeno. Esta penetración se está produciendo y será, tal vez, el resultado de las nuevas síntesis pedagógicas que comienzan a abrirse paso en las postrimerías de los años 70. Este paso se ha demorado porque una pedagogía de este tipo requiere el ejercicio previo y paralelo de una praxis liberadora que va creando formas y estilos educativos liberadores. Sin esa praxis -que es también praxis educativa- se corre el riesgo de que no se trasciendan las simples postulaciones teóricas o los niveles de una ideología tan general en la que los procesos humanos, como la educación, pierdan sus perfiles y no puedan ser explicados ni organizados en función de objetivos probados de transformación.

En ese vaivén entre formulaciones meramente teóricas y movimientos de base que pueden acercar la teoría a la realidad y hacer de ésta el alimento de aquella, es comprensible que no siempre las pedagogías liberadoras hayan alcanzado, como pedagogías, la solidez y la coherencia deseables. Una de las líneas que ha conseguido un mayor desarrollo en este sentido -no importa si se está o no de acuerdo parcial o totalmente con ella- es la impulsada por

Paulo Freire, de gran difusión no sólo en América Latina, sino también en los otros países del Tercer Mundo y aún en los altamente industrializados. Todavía más, es la línea que, expresamente, se ha asumido y se ha presentado como una "pedagogía de la liberación" o, mejor dicho, como una "filosofía de la educación liberadora". Es por esto que nos detendremos solamente en ella.

Las ideas pedagógicas de Paulo Freire

Las influencias sobre el pensamiento de Freire

La filosofía educativa de Freire no es fácilmente ubicable en una determinada concepción o doctrina establecida. No tiene, estrictamente, una orientación 'clasista' a la manera habitual, aunque reconozca la existencia de clases sociales en pugna, ni mucho menos, un enfoque materialista de la educación, si bien se ha declarado partidario del método dialéctico, que parece llegarle más por la vía directa de Hegel, que por la intermediación modificada de Marx. Y esto queda dicho, a sabiendas de que uno de los supuestos más firmes del pensamiento del brasileño es el que hace de la educación un hecho netamente político, 'un asunto de poder'.

Su pedagogía de la liberación se ha ido construyendo como una filosofía educativa sobre la marcha y con la apoyatura de una praxis que, al mismo tiempo, se ha ido enriqueciendo en contextos muy diversos. Es por ello que su concepción -que su autor es el primero en reconocer inacabada- se presenta ante el primer golpe de vista como una combinación de influencias teóricas muy diversas y hasta dispares. El mismo Freire ha confesado que sus primeras y siempre queridas lecturas han sido las de Tristán de Athayde, Maritain, Bernanos y Mounier, que le dieron una formación cristiana inicial aunque no confesional -"me alejé de la Iglesia, jamás de Dios" 9/- que explican muchos elementos de su sistema teórico como expresión de lo que podría llamarse un 'cristianismo militante'. Su teoría, en la medida de su desarrollo, ha sido influida por el existencialismo, el hegelianismo y hasta el marxismo, y según aparece en sus libros, ha leído a fondo a autores que, aparte de los arriba nombrados, son, entre otros, Nicolai Hartmann, Hegel, Marx, Engels, Lukacs, Fromm, Marcuse, Fanon, poniendo las ideas de todos ellos al servicio de una experiencia creadora hecha en un medio muy singular y que busca expresarse lo más coherentemente posible en ese medio 10/.

Por otra parte, el contexto de la praxis educativa de Freire, es el de las poblaciones marginales de América Latina, en una sociedad dependiente. Su pensamiento se elaboró, se elabora y se relabora no sólo en función de restringidas necesidades 'didácticas', sino, sobre todo, de un compromiso con la liberación de los marginados y de toda la sociedad latinoamericana. De ahí que muchos de sus críticos -y el mismo Freire- hayan visto su filosofía educativa como una filosofía 'emergente', esto es, no definitiva. Sin duda Freire, está en tren de lograr una teoría que supere las emergencias, y tenga una estructura, si no cerrada -la movilidad dialéctica del pensamiento y de la acción es uno de los supuestos incommovibles de su trabajo- más orgánica e integrada, cualquiera que sea el rumbo que su autor le imprima.

Una 'pedagogía de los oprimidos'

La de Freire es, influencias aparte, una de las primeras pedagogías que busca su coherencia en el intento de constituirse desde y con los oprimidos, antes que para ellos, y que, por sobre todo, se construye con la mentalidad puesta en la situación latinoamericana y en función de su problemática más aguda.

Esta pedagogía arranca, precisamente, de la problematicidad de lo humano, planteada en toda su urgencia por la deshumanización que padecemos. "Humanización y deshumanización, dentro de la historia, en un contexto real, concreto y objetivo -expresa- son posibilidades de los hombres como seres inconclusos" 11/. Esta deshumanización es igualmente real tanto en los explotados (los 'oprimidos') como en los explotadores (los 'opresores'). La situación opresora, la distorsión del 'ser más' que es la vocación humana por excelencia no lleva a los oprimidos a 'ser menos', sino, "tarde o temprano, a luchar contra quien los minimizó". Esta lucha "por la recuperación de la humanidad, que deviene una forma de crearla" carecerá de valor y no producirá los efectos deseados si los oprimidos se transforman "en opresores de sus opresores", en lugar de convertirse en restauradores de la humanidad de ambos. Freire ve en el oprimido, una 'conciencia dual' que lo vuelve temeroso de la libertad y puede hacerlo concebir su liberación no como un 'ser más', sino como un 'tener más'. En la conciencia del oprimido vive, pues, la del opresor. Por eso es preciso rebasar la "contradicción opresores-oprimidos" que, en última instancia, es la liberación de todos. La liberación tampoco es concebible idealísticamente, sino objetivamente, y a través de la praxis liberadora de los oprimidos. En lo que concierne al opresor, éste no se desprende de ese carácter, ni se solidariza con los oprimidos mediante actitudes meramente 'asistencialistas', sino cuando se aleja de "gestos ingenuos y sentimentales puramente individualistas", para ser capaz de un acto de amor hacia aquéllos 12/.

La liberación surge de superar todas esas contradicciones en el proceso de una efectiva 'concientización' del puesto que cada cual ocupa en el par 'opresores-oprimidos' y la praxis liberadora de estos últimos pasa a formar parte de la 'pedagogía de los oprimidos'.

Esta pedagogía es "la pedagogía de los hombres que se empeñan en la lucha por su liberación", y no un acto humanitarista que 'dispensa' saberes o modelos de promoción propios de los opresores. Los opresores no pueden elaborar una pedagogía liberadora, pues de esa manera contrariarían su propia condición. Punto de la doctrina de Freire, que él es el primero en asumir: "Si la práctica de esa educación (liberadora) implica el poder político y los oprimidos no lo tienen, ¿cómo realizar entonces, la pedagogía del oprimido antes de la revolución?" 13/.

Freire resuelve el dilema mediante un principio básico, y el establecimiento de dos momentos históricos en la educación liberadora. El principio distingue la 'educación sistemática' -sólo modificable desde el poder- y los 'trabajos educativos' a realizar "con los oprimidos en el proceso de su organización". Los momentos -"distintos aunque interrelacionados"- son: uno "en el cual los oprimidos van develando el mundo de la opresión, y se van comprometiendo, en

la praxis, con su transformación"; el otro -factible cuando se ha transformado "la realidad opresora"- se alcanzaría cuando "esta pedagogía (deje) de ser del oprimido y (pase) a ser la pedagogía de los hombres en proceso de permanente liberación" 14/.

La tesis de Freire es importante, porque considera posible una acción pedagógica liberadora, aún dentro de situaciones opresoras; y el enfrentamiento 'cultural' de la 'cultura de la dominación', cubriendo lo que considera uno de los aspectos principales de la 'revolución cultural'. Produce así un acercamiento y una interrelación entre política y cultura ya que "la acción política, junto a los oprimidos, en el fondo debe ser una acción cultural para la libertad y, por eso mismo, una acción con ellos" 15/.

La pedagogía del oprimido no admite ningún tipo de liderazgo, ninguna donación. Para Freire es el fruto de la concientización. No se nutre ni lleva a 'depósitos' de creencias en la libertad, ni busca 'ganar confianzas' en los oprimidos. Sólo vale como un 'diálogo' con ellos y entre ellos.

Una educación 'dialogal'

La educación fundamentada en el diálogo es una de las piezas clave de la concepción freireana. Sólo que, como es lógico, ya sea como forma o técnica de la educación liberadora, ese diálogo, sostén necesario de la relación pedagógica que Freire considera auténtica, trasciende lo pedagógico para insertarse, deliberadamente, en la praxis política. Así se transforma en una especie de instrumento para la concientización que, a la vez, fundamenta la brega liberadora.

Freire encuentra una nueva manera de expresar la antinomia "educación tradicional-educación nueva". La sustituye por la de "educación bancaria" (un simple acto de 'depositar' saberes y pautas) y "educación problematizadora".

Esta última superaría la contradicción entre educadores y educandos ya que "nadie educa a nadie, ni nadie se educa a sí mismo, sino que los hombres se educan entre sí (o en comunión) mediatizados por el mundo" 16/. Una fórmula contundente y atrayente, a la vez que una bella postulación de un viejo principio pedagógico (no de la pedagogía académica sino de la pedagogía vivida), conforme al cual todo educador consciente sabe que nada puede hacer por la formación de los demás, si éstos no participan activamente en la búsqueda del saber, la experiencia y la conciencia. La fórmula debería invertirse -sin quitarle el sentido que Freire quiso darle, y que nosotros respetamos-: si los hombres se educan entre sí, o 'en comunión', es porque cada uno de nosotros educa y es educado por otros, y sobre todo, porque podemos educarnos a nosotros mismos. La concientización no puede ser individual ni egoísta. Tampoco podría serlo una verdadera educación, precisamente porque ésta es interacción de los hombres entre sí, de los hombres con su medio, de transformación mutua de los hombres y su ambiente.

Con esta concepción dialógica Freire da una versión original que refuerza, acompaña y hasta se anticipa a las teorías no directivistas de la relación pedagógica. Muy cercano a la postura de Furter, con quien compartió pensamientos y experiencias, Freire se distingue de los no directivistas ortodoxos por la dimensión social que en él desempeña un papel tan importante 17/.

Educación y concientización

He aquí, en la de la educación como concientización, otra de las ideas-fuerza de la pedagogía de Freire, y uno de los campos en los cuales su aporte es más rico dada la preocupación existente por el desarrollo de la 'críticidad' por medio de la educación. La concientización de Freire no es más que el acceso a la criticidad, la elevación de la conciencia ingenua a la conciencia crítica. En este sentido, la concientización es una meta de la educación sólo inteligible a partir de los grandes supuestos del educador brasileño: la politicidad de la educación y sus estrechos vínculos con la división de la sociedad en 'opresores' y 'oprimidos'.

Esa división, así como el intento ya expuesto por nosotros, de construir una 'pedagogía del oprimido', hace que Freire analice distintos niveles de la conciencia 'crítica' 18/. Para movernos con mayor precisión dentro de la terminología de Freire, los dos extremos de la conciencia serían los correspondientes a la conciencia 'intransitiva' y a la 'conciencia crítica'.

La 'conciencia intransitiva' refleja literalmente una situación en la cual el hombre está inmerso en una sociedad cerrada. Pero el mismo Freire reconoce que la 'intransitividad' no implica un total encerramiento del hombre, aunque sea un oprimido. Para él, "el hombre, cualquiera sea su estado, es un ser abierto". La conciencia intransitiva es tan sólo "la limitación de su esfera de comprensión (...), la impermeabilidad a los desafíos que vengan desde afuera de la órbita vegetativa (y, por consiguiente) representa casi un no-compromiso del hombre con la existencia". Cuando el ser humano "amplía su poder de captación y de respuesta" exteriores, incrementa su capacidad para el diálogo, "no sólo con otro hombre, sino con su mundo". Emerge de la esfera vegetativa, su conciencia se hace transitiva y permeable. Deja de ser 'objeto' para asumirse paulatinamente como 'sujeto' comprometido con su existencia y la de los demás. La conciencia transitiva es, en un primer momento, 'ingenua', lo que para Freire implica todavía 'inclinación al gregarismo', "impermeabilidad para la investigación (...) y un gusto acentuado por las explicaciones fabulosas". Esta distorsión de la conciencia, sólo podrá remontarse a través de la 'transitividad crítica', a la cual Freire sólo cree posible llegar por medio de "una educación dialogal y activa, orientada hacia la responsabilidad social y política, y caracterizada por la profundidad en la interpretación de los problemas". El pasaje de la conciencia 'transitivo-ingenua' a la 'transitividad crítica' no es, para el educador brasileño, automático ni espontáneo, sino que, por el contrario requiere "un trabajo educativo-crítico". Desde este mirador, la educación ha de sustituir "las explicaciones mágicas por explicaciones causales", "comprobar los descubrimientos y estar dispuesta siempre a las revisiones", "despojar al máximo los pre-conceptos", "negar el quietismo", "practicar el diálogo", abrir "la receptividad de lo nuevo y por la no negación de lo viejo, sólo por viejo, sino por la aceptación de ambos en cuanto a su validez" 19/.

Las tendencias desescolaristas y contra-escolaristas

Grados y formas del desescolarismo

A diferencia de la concepción de Freire, que se apoya en una praxis educativa concreta, el desescolarismo -sobre todo en sus expresiones más radicales- no pasa de ser el fruto de una especulación intelectual que no ha producido una práctica real ni la ha encontrado para probar plenamente sus hipótesis.

Tuvimos oportunidad de ver, al tratar de las nuevas categorías pedagógicas crecientes en las dos últimas décadas, que, en verdad, hay desescolarismos que no niegan la escuela, esto es que no llegan necesariamente a ser 'contraescolarismos'. Pero estas últimas posiciones han recorrido América Latina y el mundo bajo la denominación de 'desescolarismo', por la fuerza que han tenido las ideas de Iván Illich con su teoría de la "desescolarización de la sociedad". Sin dejarnos llevar por esta influencia utilizaremos aquí el término 'desescolarismo' como más general y, por ende, abarcativo del 'contraescolarismo', pero aceptando otras posibilidades 'desescolarizantes' que no se identifican de ninguna manera con la postura illichista.

Con este criterio y en su más amplio sentido, el 'desescolarismo' es una tendencia definible, en una primera instancia, por la crítica al sistema educativo formal y, particularmente, a la escuela, considerada como la institución histórica y socialmente más representativa de ese sistema, y que, de un modo u otro, termina proponiendo su eliminación, su superación o su coexistencia con estilos y programas no formales, o no convencionales de educación.

La definición ensayada ya proporciona la idea de que la tendencia no sigue una sola línea, ni tiene iguales alcances y niveles en las distintas direcciones que en ella pueden agruparse. Esta tendencia es bastante característica en la teoría y la práctica educativa de las últimas décadas, y se ensambla en el proceso que Giovanni Gozzer ha llamado 'desestructurante', sustitutivo del intento de 'reestructuración' que, en la etapa anterior, había procurado 'salvar' la escuela 20/.

La corriente ha tenido particular difusión en América Latina, y, a partir de esta región, en todo el mundo, debido a la celebridad adquirida por Iván Illich -el 'profeta de Cuernavaca'- el más representativo de la línea más radical del desescolarismo. No obstante, no es una tendencia completamente original, ni exclusiva de América Latina 21/. De algún modo, y si se toma como la simple crítica a la escuela, podría sostenerse que todo pensamiento pedagógico realmente innovador siempre parte de un cuestionamiento más o menos profundo de las formas educativas vigentes, más visibles en la educación formalizada e institucionalizada, en el contexto de una época o de un país.

Este mismo tipo de doctrina también termina reclamando una mayor flexibilidad de las estructuras formativas en nombre de metodologías y organizaciones capaces de suscitar un desarrollo más libre del hombre. Con este criterio, la historia de las doctrinas pedagógicas -reiteramos: innovadoras

y comprometidas- es, de algún modo, la historia de la búsqueda de posibilidades educativas cada vez mayores, y de los movimientos hacia la ruptura de estructuras rígidas y la creación de espacios más abiertos para la educación, en razón del progresivo convencimiento de que ésta no es solo realizable en la escuela. De este modo, la doctrina de Jean Jacques Rousseau podría ser vista como una de las expresiones más coherentes del 'desescolarismo', al proponernos el aislamiento de su Emilio de una sociedad alienante que no podía sino tener una escuela igualmente alienante. También habría sido un formidable desescolarizante, si se considera especialmente la crítica a la sociedad de su tiempo, el Rabelais de Gargantúa y Pantagruel, como, más cerca de nosotros lo fue Siegfried Bernsfield con un libro, inexplicablemente poco conocido, titulado Sísifo o los límites de la educación 22/, y lo es -aunque parezca paradójico- la autodenominada 'pedagogía institucional'.

Además de distintas manifestaciones de la 'desescolarización' y de la 'desinstitucionalización' educativa, estas se presentan con alcances y grados muy distintos de crítica y de soluciones para los problemas que esa crítica plantea. Augusto Salazar Bondy ha intentado sistematizar las que él denomina 'dimensiones' de la desescolarización, pero que son verdaderos niveles de esa tendencia en sentido creciente. El filósofo y educador peruano coloca en la escala más débil a la educación desescolarizada entendida como la que se hace efectiva 'sin ninguna obligación de asistencia a locales escolares apoyándose simplemente en los medios mecanizados, tele-educativos o de educación de masas, proponiéndose abrir una vasta área al aprovechamiento educativo (talleres, laboratorios, instalaciones y servicios de las actividades económicas y de la sociedad, y el pleno uso del actual equipamiento escolar para la comunidad). En un segundo nivel, estarían las posiciones y los procesos que procuran "superar el monopolio del sistema escolar en todas sus implicaciones (ninguna institución debe tener la exclusividad de la educación, los maestros no deben tener la exclusividad profesional de enseñar, debe darse valor a las acciones de libre y espontánea realización educativa del individuo y del grupo) y se proponen el ejercicio de grupos de interaprendizaje cuestionándose el sistema de un curriculum único y obligatorio". A la tercera dimensión o nivel, correspondería -siempre según Salazar Bondy- la desescolarización "concebida como proceso comunitario y como principal inspiradora de una política social y cultural que cuestiona las bases de la Sociedad contemporánea atribuyendo un sentido político a la 'desescolarización de la sociedad'".

Sólo la tercera 'dimensión' o nivel indicada por Salazar Bondy, sería stricto sensu, el verdadero desescolarismo, puesto que enfrenta directamente a la escuela, en cualquier contexto. Las otras posiciones están generalmente lanzadas contra un determinado tipo de escuela (por ejemplo, la escuela capitalista), pero, en la medida en que universalizan su discurso se ponen en los senderos de la desescolarización o la sirven, o terminan siendo -en lo más íntimo- contrarios a la escuela.

Aquí tomaremos sólo algunas de las formas que la tendencia ha adoptado en América Latina, sin incluir las posiciones reducidas a críticas aisladas a la escuela, que no conformen un cuerpo doctrinario coherente en el cual pueda echar bases el desescolarismo. La sola crítica a los centros escolares y las propuestas para su cambio -¿quién no las hace, por una u otra razón?- no constituye, necesaria, ni obligatoriamente, un pensamiento desescolarista.

Una interpretación desescolarista del antipositivismo culturalista

Esta interpretación, que ha sido propuesta por Gustavo Cirigliano 23/, permitiría afirmar que la primera manifestación del desescolarismo en las teorías pedagógicas latinoamericanas, se dio ya en el antipositivismo idealista y culturalista.

Cirigliano se apoya, para desarrollar su tesis, en algunas ideas básicas de aquella doctrina, tales como: 1) la supremacía del espíritu y de la personalidad sobre los métodos y las técnicas, y, por tanto, el 'antimetodismo'; 2) la identificación del 'programa de estudios' con un conjunto de vivencias espirituales, antes que como una suma de materias; 3) la concepción de los fines como valores a integrar en un hombre espiritualmente armónico; 4) la relación pedagógica como un acto de identificación de dos espíritus que se sintetizan en ese acto; 5) el ámbito de la educación es la cultura, y el objetivo de la escuela es educar para la vida. El espíritu produciendo lo que Juan Mantovani consideró el 'tránsito' de lo vital a lo espiritual, enclavado en el ámbito de lo humano universal, más que en el grupo social concreto; 6) no habría "pedagogía sino pedagogías de acuerdo con grupos de valores", practicándose así un relativismo tanto axiológico como pedagógico 24/.

De todas esas ideas, el autor que comentamos deduce que esta línea del antipositivismo "es un movimiento antipedagógico o anti-escuela". "Se trata -dice- de una pedagogía dualista, de antinomias, que parte de la dualidad 'infraestructura vital' y superestructura espiritual (cultura y vida; individuo y persona)". Más todavía, al ser antimetodista "no podía crear una didáctica, y, por tanto, no podía producir una organización escolar" 25/.

No deja de ser sugestiva la interpretación de Cirigliano, pero su mayor validez no está tanto en la posibilidad de ver en el antipositivismo culturalista una forma decidida del desescolarismo, sino en el agudo análisis de la incapacidad de aquél para "modificar la realidad escolar que tenía delante". En relación con el positivismo, y por constituir una reacción en su contra, este tipo de antipositivismo fue 'antipedagógico' y sólo por derivación 'antiescuela'. La crítica a la escuela fue formulada desde el alto nivel de abstracción en que se movía, y, por ende, no podía proponer soluciones alternativas, como no fueran las de ampliar el radio de acción de lo educativo a la vida de la cultura'.

Desescolarismo y educación no formal

La teoría no es el único acceso al desescolarismo. También la misma praxis educativa, levantada sobre supuestos no tradicionales, en la llamada 'educación no formal', puede conducir, aunque no necesariamente, a ese desescolarismo.

La educación no formal ha tenido una considerable expansión en la América Latina de las últimas décadas, como una vía para producir una ampliación de las posibilidades educativas, y, en tanto práctica, ha supuesto una proliferación de experiencias tendientes a una mayor democratización de la educación.

Este tipo de educación no es fácil de definir, quizás porque su mismo nombre presenta todas las apariencias de designar lo opuesto a toda formalización, no dando real cuenta de su sentido ni de su puesto en el conjunto de la educación en tanto sistema social 26/. Es por ello que se han propuesto una serie de denominaciones más significativas tales como las de 'educación paralela', 'no escolar' o 'extra-escolar' (apelativo éste último que parece ganar terreno en nuestros países), para presentarse, en otros casos como un 'para-sistema' y hasta como un sistema 'peri-escolar', o 'no convencional' de aprendizaje.

Todos esos rótulos están, en el fondo, estableciendo una cierta 'dependencia' de la conceptualización de la educación no formal respecto de la formal, pero es preciso reconocer que aquella tiene un valor en sí misma que obliga a considerarla como uno de los dos grandes sub-sistemas en que actualmente se dualiza el sistema educativo dentro de la sociedad. Tal educación es manifestación de modalidades y actitudes educativas diferentes a los implicados en la educación escolarizada, pero ha ido encontrando objetivos y elementos que le dan unos rasgos diferentes y una nueva calidad, como ocurre con la alfabetización funcional y la educación de adultos, y desarrollando metodologías bastante específicas para esos ámbitos, o como las que regulan el trabajo de concientización de las comunidades y la animación socio-cultural.

En un trabajo reciente, José Rivero Herrera ha dado un concepto de la educación no formal que tiene la ventaja de estar pensado en función de una experiencia concreta de un país latinoamericano -la reforma educativa peruana- a la vez que la de incluir la población-meta a la que se dirige. "La educación no formal -escribe- es la que generalmente se da fuera del marco de (las instituciones educativas especializadas) para proveer aprendizaje a sub-grupos particulares de la población, aprendizaje que se puede ofrecer en muchas circunstancias y a través de diferentes instituciones y personas". "El marco de referencia, de la educación no formal -concluye- es, prácticamente, toda la actividad social, y no sólo la escolar, o, en otros términos, utiliza la negación de la definición de educación escolar para definirse como su contrario (ya que) incluirá todas las demás formas de aprendizaje que se dan en la sociedad, fuera de (aquellas) instituciones educativas especializadas" 27/.

En su explicación del concepto, Rivero introduce un elemento importante al reconocer que los centros escolares también realizan acciones que son extra-escolares o no escolares, para afirmar como propio de la educación no formal el escape de las que Miguel Soler Roca ha considerado "las rigideces tradicionales de los planes de estudio" pero que, al poder ser cumplidas por aquellos centros los "vivifica enlazándolos con muchos de los intereses latentes manifiestos del conjunto social" 28/.

Esta constante -y, según parece, inevitable- correlación entre educación formal y educación no formal lleva a Rivero a tipificar acciones que corresponderán a esta última dentro y fuera de las instituciones educativas, sobre todo si se admite que, aparte de ser la de los adultos su ámbito fundamental, la educación también puede y debe atender a otros grupos de edad, estén o no marginados del sistema escolar. Serían así acciones educativas no formales de las "instituciones tipificadas como educativas" aquellas que se

ejecutan fuera de sus dominios específicos, por ejemplo, fábricas y museos, con el fin de flexibilizar "el proceso de enseñanza-aprendizaje de los escolares" o, inversamente, las que pueden cumplir los grupos sociales, sean o no participantes de las 'instituciones educativas', al utilizar o tener acceso a 'bienes y servicios escolares'. En cuanto a las instituciones no estrictamente 'educativas' y sí caracterizadas como 'sociales', las acciones educativas se dan en las experiencias formativas dentro de las empresas, en los mensajes de los mass-media, en la organización de grupos para discutir y estudiar temas de interés de sus integrantes, o a través del 'interaprendizaje' y del 'autoaprendizaje'. Aunque más allá de esas acciones, la educación no formal presenta nuevas dimensiones en la práctica de la educación permanente que, como bien lo dice Rivero, hace factible la creación de "una gran variedad de formas educativas" nuevas 29/.

Es a todas luces evidente, que aún representando una toma de posición frente a la dureza de los sistemas formales, la educación no formal no ha llegado a negar, al menos en América Latina, la importancia de las instituciones educativas específicas, y que lo que se busca es crear un espacio educativo diferente al tradicional. Del mismo trabajo de Rivero se puede inferir que cuando se intentan reformas globales, la educación formal no puede ser descuidada, y esto es lógico en la medida en que una reforma total es consecuencia de una política nacional que ha de atender los dos sub-sistemas educativos, aunque dé a la educación no formal toda la fuerza de un subsistema a desarrollar con decisión 30/. No hay pues desescolarismo en el contenido y la ejecución de las prácticas educativas no formales, aunque bastante desarrollado en gran parte de sus ejecutores, sobre todo si se trata, más que un sub-sistema integrado al sistema educativo, de programas o de proyectos de educación no formal o extraescolar que, en casos excepcionales, se sitúan fuera de los mismos Ministerios de Educación 31/. Respecto de una postura desescolarizante se ubicarían -como lo vimos en la cita de Salazar Bondy- tanto en el primero como en el segundo nivel o dimensión de los desescolarismos, que más que predicar la muerte de la escuela, se propone mostrar que la educación no es un monopolio de esa institución, y que puede realizarse con medios no convencionales.

El desescolarismo radical (Illich)

La tendencia desescolarizante alcanza su manifestación más radical, en un ataque frontal contra 'la' escuela -capitalista, socialista, burguesa y proletaria- con Iván Illich y, en menor parte, pero importante, con Everett Reimer. Este es propiamente el desescolarismo radical, desarrollado en torno a la 'desescolarización de la sociedad' y la 'desinstitucionalización de la escuela'. Ninguno de sus creadores es latinoamericano, pero fue Latinoamérica el ámbito de su nacimiento, y su foco de irradiación el Centro Intercultural de Documentación (CIDOC) que, hasta hace muy poco, tuvo su sede en un monasterio de Cuernavaca, en México. La exposición más redondeada de la doctrina se encuentra en dos libros aparecidos en inglés, en el mismo año de 1971: Deschooling society, 32/ de Illich, y School is dead: alternatives in education, 33/ de Reimer.

Las ideas nucleares del desescolarismo illichista. En apretada síntesis 34/ comenzaremos por presentar las tesis centrales del desescolarismo de Illich y de Reimer, tomando en primer lugar las críticas que dan base a la doctrina y, en segundo término, las soluciones a los problemas surgidos de tales críticas.

Los cuestionamientos. El punto de partida y de llegada, el corazón de la doctrina illichista, es "el cuestionamiento de la enseñanza obligatoria", practicado tanto sobre el sujeto (la enseñanza) como sobre el predicado (obligatoria) 35/, pero tomando a éste más en su forma sustantivada: la obligatoriedad.

La enseñanza es vista por Illich-Reimer como lo opuesto del aprendizaje, y poco o nada tiene que ver con lo que, para ellos, pueda merecer el nombre de 'educación'. Illich opina que -en dirección inversa a la enseñanza escolar que institucionaliza los valores humanos, mitificándolos y convirtiéndolos en objetos jerarquizados y medidos- la educación es la que tiende a producir "una recreación no mensurable". Sobre el particular, Reimer opta por sostener el concepto formulado por Paulo Freire, "quien la describe como el llegar a ser críticamente consciente de la realidad personal, de tal forma que se llega a actuar eficazmente sobre ella" 36/.

El concepto de enseñanza tiene, en esta postura, una acepción negativa, no sólo porque no implica el correlato del aprendizaje y se da como una imposición exteriorista, sino principalmente, porque ha llegado a institucionalizarse en la escuela, la que sobre todo produce la 'institucionalización' de los valores o, lo que es lo mismo, la sustitución de estos por la idea de los 'servicios', provocando la confusión "entre enseñar y aprender"; la creencia en que "la educación consiste en pasar de grado o de curso; que el diploma es sinónimo de competencia; que saber utilizar el lenguaje permite decir algo nuevo...". Todas las instituciones son posibles de ser atacadas por determinar la mensurabilidad de los valores, su endurecimiento y su ocultamiento, y, consiguientemente, la alienación del hombre. Una alienación por la cual el hombre pierde la noción de las diferencias entre valores y servicios, y que lo conduce, por ejemplo, a pensar automáticamente que "para cuidar la salud (no hay) otro remedio que el tratamiento médico", que la vida comunitaria pasará por los servicios sociales; confundirá la seguridad individual y la protección con la policía, la del ejército con la seguridad nacional; la lucha diaria para sobrevivir, con el trabajo productivo" 37/.

De semejante hipótesis no puede sino deducirse que "la ayuda de las instituciones aumenta la dependencia y se olvida la verdadera comunidad", pasando a ser la escuela el 'paradigma' de las instituciones alienantes y represivas. Gracias a su 'currículum' o a su 'contenido oculto' 38/ es, entre todas las instituciones, la de mayor capacidad reproductora de la sociedad consumo. No obstante -siempre según la hipótesis de Illich- y a pesar de que muchos hombres no tienen conciencia de ello, todos los países, desarrollados o no, ricos y pobres, capitalistas y socialistas, conservan la fe en la escuela, o, mejor dicho, en la escolaridad obligatoria, como la expresión de "una nueva iglesia universal", fuera de la cual "no hay salvación" 39/. Tal la razón de los mitos que configuran la "ideología de la escolaridad", como objeto

de "consumo obligatorio y concurrencial", y de los ritos que la expresan. "La escuela es la guardiana del mito de la sociedad, institucionaliza sus contradicciones y, a la vez, constituye el asiento del rito que reproduce y apaga las disonancias entre ese mito y la realidad". Los mitos que la escuela guarda son, entre otros, el de los valores institucionalizados; el de los valores jerarquizados y medidos; el de los valores condicionados; el del progreso eterno. Verdadera religión 'planetaria', la escolaridad nunca concluye para Illich: ella tiene, para después de sus niveles regulares, los cursos de perfeccionamiento, la educación de adultos, la educación permanente. La estructura escolar está fundada "sobre el juego ritual de las promociones, y ella misma engendra y define el mito social". "La participación -sigue Illich- en ese rito de la competición tiene, finalmente, más importancia que la materia o el método de enseñanza" 40/.

En ese 'juego ritual', reproductor y deformante, el hombre va perdiendo la libertad de ser él mismo, para transformarse en un cliente o un productor. Resulta difícil no coincidir con ciertas argumentaciones de Reimer, cuando afirma que las escuelas son instrumentos de la segregación social, o cuando Illich intenta demostrar que, aunque un país vuelque todos los recursos en el sistema escolar, no se llegaría a cubrir la demanda educativa de toda la población más allá del cuarto grado de escolaridad. Pero creemos que, para ellos, lo fundamental es la libertad falseada por la "ideología de la escolaridad". Precisamente ese afán por buscar las vías para recuperar la libertad del hombre, su capacidad para la expansión personal y creadora, lleva a Illich a una concepción 'privatista' de la educación, que expresa de manera desconcertante: "El estudiante deberá garantizar su libertad sin garantizar a la sociedad qué aprendizaje adquirirá y optar por sí mismo". "A cada hombre -continúa- deberá asegurarse la privacidad del aprendizaje, con la esperanza de que asumirá la obligación de ayudar a otros a crecer en su unicidad" 41/.

Las soluciones. "Desinstitucionalización de la escuela" y "desescolarización de la sociedad" son, como hemos visto, las soluciones revolucionarias concebidas por Illich. Con el mismo criterio aplicado al aspecto crítico de la teoría, también ahora tocaremos nada más que el núcleo de lo que Illich y Reimer consideran como vehículos de sus proposiciones. Este núcleo se descubre en las ideas de las 'redes del saber' y de la 'conviabilidad'.

Dentro de la primera categoría cabe el esbozo de las "nuevas instituciones educativas", o del "verdadero" sistema capaz de sostenerlas, constituyéndose así, conforme a tres objetivos, cuatro 'redes' u 'organismos', por cuyo intermedio todos los que quieren educarse serán beneficiados con los recursos necesarios.

Los objetivos son: (1) "a todos aquellos que quieran aprender, debe dárseles acceso a los recursos existentes, no importa en qué momento de la vida"; (2) "quienes deseen compartir sus conocimientos, pueden encontrar otras personas que deseen adquirirlos"; (3) "permitir la expresión libre a todos los portadores de nuevas ideas, a quienes quieran enfrentar la opinión pública" 42/

Los mencionados objetivos implican el establecimiento de cuatro tipos de 'servicios'. El primero, encargado de poner a disposición del público "los objetos educativos, es decir los instrumentos, las máquinas, los aparatos utilizados para una educación formal". El segundo, "un servicio de intercambio de conocimientos" cuya misión sería la de "mantener actualizada la nómina de personas deseosas de beneficiar a otras", con sus habilidades y capacidades. El tercero, un organismo responsable de facilitar los encuentros entre 'pares', una verdadera "red de comunicación que registraría la lista de deseos educativos de aquéllos que se dirigieron (a ese servicio) en busca de un compañero de trabajo o de investigación". Finalmente, el cuarto servicio sería "de referencia en materia de educadores (cualesquiera sean) que posibiliten el establecimiento de una especie de anuario donde encontrar las direcciones de estas personas, profesionales o amateurs, integren o no un organismo" 43/. Por su parte, Reimer habla de dos tipos de 'redes': la de 'objetos educativos' y la de 'personas' 44/.

Las nuevas instituciones propuestas son, sin duda, interesantes y sugestivas, en la medida en que facilitarían una mayor fluidez, una mayor comunicación, una mayor apertura y una circulación más libre de los valores y la cultura. Aunque es pertinente observar que su establecimiento no tiene por qué ser incompatible con la existencia de la escuela.

Los objetivos del nuevo sistema educativo, tanto como las 'redes' que podrían configurarlo, cobran verdadero sentido, dentro de la teoría desescolarizante, a través de la categoría de 'conviabilidad'. "Mientras nuestra sociedad contemporánea se mueve en una dirección en la cual todas las instituciones tienden a convertirse en una única 'burocracia' post-industrial, sería necesario orientarnos hacia un porvenir que yo llamaría -afirma Illich- convivial, en el que la intensidad de la acción privaría sobre la producción" 45/. Por 'conviabilidad' Illich entiende "la capacidad dada al individuo de mantener relaciones autónomas y creadoras con otros y con el medio ambiente", lo cual representa un intento de retorno a ciertas formas comunitarias que fueron típicas del cristianismo primitivo.

Las debilidades del illichismo. Resulta sumamente difícil no coincidir con algunas de las argumentaciones de Illich o de Reimer en favor de una mayor libertad del hombre, negada por la rigidez de ciertas estructuras sociales. Todavía más, resulta embarazoso oponerse a la despiadada radiografía que ellos hacen de la sociedad de consumo, y a la necesidad de reformular creadoramente el concepto de la educación, aunque para nosotros, esa reformulación debe hacerse tanto fuera como dentro de la escuela.

Es por ese motivo y por el hecho de que uno topa con un pensamiento paradójico, en contenidos y formas, que se hace imprescindible una mayor atención en el análisis. Porque es fácil dejarse llevar por una crítica seductora y caer en las trampas que tiende en su desenvolvimiento, como la que nos lleva a pensar en que la creencia sobre las bondades del tratamiento médico para curar la salud es equivalente a "confundir la seguridad personal con la protección de la policía". Aunque, para justificar ciertas ideas muy poco defendibles en esta época y en este sub-continente, podría descubrirse que el mismo Illich cae también en sus propias trampas, como parece ocurrirle cuando desprende a la formación humana de todo compromiso social, y defiende la 'privacidad' del aprendizaje de cada individuo.

Es así que cuando se somete su teoría global a una crítica coherente y rigurosa, comienzan a aparecer las contradicciones, si no dentro de sus propios criterios, por lo menos con la realidad, y se reconocen los límites de sus negaciones. Conforme a la opinión de Herbert Gintis -considerado por Illich como uno de los mejores críticos de su obra- la mayor fuerza del illichismo reside "en su método de negación coherente y general". "Los elementos esenciales de la concepción liberal del 'éxito' -continúa el profesor de Harvard- el consumo y la educación, la manipulación de las sociedades anónimas y el 'estado-providencia', son desmitificados y desenmascarados a la luz de ese pensamiento crítico y negativo. Pero el fracaso de Illich está lógicamente ligado a su rechazo a superar esas negaciones para desembocar en una síntesis a otro nivel" 46/.

En efecto, Illich realiza una especie de reconocimiento 'aéreo' de la sociedad y le dispara sus dardos, pero desde puntos tan lejanos que le impiden distinguir los matices de su geografía. Obsesionado por sus principios, no puede concebir sociedades distintas o la posibilidad de modificar las existentes. Parte de la hora cero de la historia, sin detenerse en los esfuerzos de algunos pueblos por crear nuevas estructuras a la medida del hombre; de la misma manera que se sitúa en la hora cero de la pedagogía, poniendo en un mismo saco el tradicionalismo escolástico y las nuevas teorías revolucionarias respecto al destino de la sociedad humana.

En Illich se da un fenómeno neto de proyección cuando identifica la escuela con la iglesia. Habiendo sido él mismo un hombre de iglesia, evadido después de su rígido ritual, atribuye a otras instituciones el papel que, a lo largo de los siglos, desempeñó la iglesia. Esta identificación provoca una deformación de los términos y de las realidades que estos describen, y permite a algunos de sus seguidores establecer mecánicamente una estrecha correspondencia entre iglesias y escuela; entre el "camino de salvación" que ofrece la iglesia católica y el que brinda la escolaridad obligatoria, también universal; entre "la teología que justifica el pasaje a la eternidad y las ciencias pedagógicas, seudoteologías, que justifican el ingreso en la sociedad de consumo"; y entre el "catecismo" y "los libros y el material escolar" 47/. Más que comentarios, esas curiosas correspondencias requieren algunas preguntas que pueden ser formuladas por el más desprevenido de los lectores. Entre otras: Históricamente hablando, ¿iglesia y escuela han jugado el mismo papel? ¿Es malo que la escuela esté al alcance de todos los hombres, y sea, o trate de ser, universal? ¿Es negativa la lucha contra la ignorancia? ¿Son la misma cosa los catecismos que los libros escolares? ¿Es igual ser 'fidel creyente' que 'escolar' o 'estudiante'?

Todo esto para desembocar en un 'perennialismo', en un sustancialismo metafísico que pasa por alto la historia concreta de los hombres, o en el más aberrante de los individualismos. Porque, como acertadamente señala Jean Pérocaud, "La igualdad, según Illich, consiste en proteger igualmente las diferencias de individuos naturalmente diferentes, es decir, desiguales. Su postulado es que el hombre existe como individuo autónomo, y que esta autonomía está predeterminada" 48/. Esta crítica trae el recuerdo de Rousseau, no para identificarlo con Illich sino, justamente, para diferenciarlo.

El 'individuo' concebido por el gran ginebrino, huye de una sociedad

deformada, pero Rousseau le ofrece el sendero hacia una nueva sociedad que, delineada en El contrato social, dio muestras de su carácter revolucionario. ¿O es que acaso el objetivo de Illich es el de "una escuela sin sociedad"? 49/

La crítica de la "escolaridad, del mito del consumo obligatorio y concurrencial" de educación, indica a los hombres de Cuernavaca la necesidad de la "desescolarización de la sociedad" asentada en la "desinstitucionalización de la escuela". Esta es la revolución que se postula y que, tanto para Illich como Reimer, significará la 'secularización' de la enseñanza y del aprendizaje, el retorno al dominio de lo que se aprende y de la forma en que se aprende, la ruptura de la transferencia del control de un hombre a otro y, finalmente a las instituciones.

Ambos pensadores tienen conciencia de las dificultades del paso brusco de una sociedad 'sometida' a la escolaridad, a otra 'liberada' de la 'ideología concurrencial'. Pero desenvolviendo paulatinamente la madeja de las soluciones emergen otras ideas clave del pensamiento desescolarizante que acaba convenciéndose de que la respuesta a la crisis, su superación, no pasa por la transformación de la sociedad, sino por su desescolarización. De manera imprevista (aunque no tanto) los antipedagogos de Cuernavaca se encuentran en el centro de un absoluto pedagogismo, que los modestos pedagogos comunes (conscientes de la relatividad de su disciplina, aunque también de sus posibilidades) ya no se atreverían a seguir.

La relación entre educación y sociedad es susceptible de dos interpretaciones: o la educación acompaña y afirma los cambios sociales o los determina. Sin duda, los partidarios de la desescolarización están convencidos de la segunda alternativa. Dice Reimer: "Las presentes estructuras sociales sucumbirán ante una población educada, aunque los educandos sólo constituyeran una minoría sustancial" 50/ y, con mayor contundencia, Illich: "Los establecimientos escolares no dependen más que de una ideología sostenida por un gobierno o por una organización económica particular. Mientras las otras instituciones pueden presentar diferencias de un país a otro, la escuela tiene en todos una estructura semejante y se propone, sin que tengamos conciencia de ello, objetivos comparables" 51/. Descartadas las otras soluciones, la educación pasa a ser "una variable independiente, un elemento causal en la sociedad" 52/.

No termina allí este inexplicable pedagogismo. Además de ver la creación de la sociedad a partir de la educación, la escuela es presentada como la responsable de las diferencias entre los estadios de la maduración bio-psíquica del hombre. Illich afirma categóricamente que "la burguesía descubrió la infancia, que sólo algunas iglesias continuaron respetando, durante un tiempo la dignidad y la madurez del niño, que si no hubiera una edad específica definida por la ley, ni un sistema escolar obligatorio, la infancia no hubiera existido". Y, en nombre de la teoría que niega la escuela, considera que "será posible no favorecer una edad a expensas de las otras, evitando otra segregación que someta los niños a la autoridad del maestro" 53/.

El argumento -que, por cierto, prescinde de las conclusiones de la investigación científica- comienza por cometer la falacia de atribuirle un

carácter negativo a la inmadurez, cuando, en verdad, es altamente positiva, puesto que representa la posibilidad del desarrollo. La genial intuición de Rousseau lo vio claro cuando postuló el principio de la sustantividad de las edades. Es claro que las reflexiones de Illich no transitan por esta senda, sino por una defensa, a su manera, de los derechos del niño a ser respetado en toda su dignidad. Pero el hecho de que no todos los seres humanos tengan la real posibilidad de vivir su infancia, no implica su inexistencia, sino su encasillamiento en una determinada situación socio-económica que, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, envejece prematuramente al hombre (sucede con todos los que, en edad temprana, deben llevar sobre sus hombros la carga del trabajo). Por consiguiente, de lo que se trataría es de modificar las estructuras sociales para garantizar la vida plena del hombre en cada una de las etapas de su crecimiento, otra de las metas de la verdadera lucha contra la alienación.

En cuanto a las salidas de las 'redes del saber' y de la 'convivencialidad', son teóricamente interesantes en la medida en que, si se concretan, facilitarían una mayor fluidez, una mayor apertura y una más libre circulación de los valores y de la cultura. Pero es oportuno observar que su establecimiento no tiene por qué ser incompatible con la escuela y que, incluso puede vivificarla, del mismo modo que se enriquece con la educación permanente, en su sentido más amplio. Aunque también la sola idea de la educación permanente queda excluida del pensamiento de Illich.

También corresponde indicar que el montaje de las nuevas 'instituciones' puede implicar un complejo 'sistema' burocrático, con el riesgo de un endurecimiento similar al atribuido a las instituciones tradicionales. En el fondo -y como se ha visto hasta aquí- la raíz de estas dificultades se engarza con el empeñamiento por postular soluciones utopistas, que superan las condiciones y las reales necesidades de la sociedad presente y, sobre todo, de la futura. Esta sociedad y la del porvenir, nos guste o no, exigen una preparación de nivel cada vez más alto que no puede depender de encuentros ocasionales, voluntarios y libres.

Finalmente, la 'convivencialidad' no deja de ser un bello ideal. Pero -como tuvimos oportunidad de manifestarlo en otra ocasión- 54/ es un ideal realizable en la eterna primavera que se respira en Cuernavaca pero imposible en las sociedades concretas de América Latina en general y en particular en relación a los grupos sociales pauperizados. Allí hacen falta maestros y escuelas, sin descartar todas las 'redes educativas' posibles porque, por ahora, los lejanos descendientes de los mayas, los aztecas y los incas, o los habitantes de las aldeas, los campos y las montañas, o los marginados en las grandes urbes, de nuestra extendida América Latina no tienen otra forma de 'convivencialidad' que la del silencio y la pobreza. Algo de esto debe haber sentido Everett Reimer cuando hizo suya la bella y precisa expresión de Paulo Freire: "La cultura rural de América Latina es la cultura del silencio" 55/.

Las pedagogías autoritaristas

Como muchas de las tendencias ya estudiadas, la del autoritarismo pedagógico no es nueva en América Latina, ni tampoco aparece con los años 60. El autoritarismo se ha dado siempre en la relación educativa individual tanto como en la de los grupos sociales, ya que en ambos casos representa un estilo pedagógico de dominio que establece un vínculo de dependencia de unos con respecto a otros. El tema es, pues, de antigua data en la historia de la pedagogía en la medida en que, por su misma naturaleza, en el seno de los procesos pedagógicos se da el juego antinómico de la autoridad con la libertad, como un reflejo muy peculiar de las tensiones o de las armonizaciones de esos dos polos de la vida humana en las sociedades globales.

De una o de otra manera, integrados o en oposición, en todo acto educativo, están presentes la autoridad y la libertad. Sólo que la forma en que estos términos se combinan es algo más que una cuestión de interpretaciones filosóficas para convertirse en asunto de los diversos tipos de organización social, y del marco que éstos proporcionan para el predominio de uno o de otro término de la clásica antinomia.

Claro es que no debe confundirse la 'autoridad', y ni siquiera la predisposición 'autoritaria' con el 'autoritarismo' que es algo así como una deformación de la autoridad, que deja de ser un elemento o un momento de la libertad, para transformarse en un valor en sí mismo, cerrado sobre sí mismo. Cuando la autoridad pierde de vista el correlato de la libertad, para autolegitimarse como un simple acto de poder, se produce el 'autoritarismo', en el cual el 'autor' habla y decide por los demás. De donde los autoritarismos pedagógicos se dan tanto en las sociedades cerradas por poderes no cuestionables, como en la aparente blandura de los paternalismos.

El 'autoritarismo' es, así, una de las manifestaciones inevitables de la historia pedagógica, y lo es mucho más en la historia de las sociedades latinoamericanas sometidas desde sus orígenes a sistemas patriarcales y dictatoriales. Pero ese autoritarismo pedagógico alcanza en las dos últimas décadas de la existencia de América Latina, características muy especiales, a partir de una ideología coherente y de un ejercicio también coherente del poder político, social y cultural no logrado antes en esa escala.

La ideología de los actuales autoritarismos militaristas de América Latina se nutre en fuentes tan diversas como: las concepciones elaboradas por los nacionalismos ultraístas de los años treinta; ciertos elementos del desarrollismo tecnocrático; las orientaciones pedagógicas del catolicismo tradicional imbuido de un acentuado rigorismo moral; y concepciones económicas liberales y neo-liberales coexistentes con prácticas de conducción política y social, opuestas a las postuladas por el liberalismo. En el campo axiológico, se produce una regresión a los valores del pasado, donde la moral tradicional recupera el territorio perdido por la generalización de la conciencia crítica de las contradicciones de las sociedades latinoamericanas. Los valores en crisis no son sustituidos, sino, contrariamente, restituidos, como puede constatarse por ejemplo, y precisamente en relación con la 'autoridad' ^{56/}, como un valor que debe rescatarse a toda costa, aunque sea sin el correlato de la libertad.

En su ideología pedagógica generalmente, y a pesar de ciertos rasgos tecnocráticos, los autoritarismos representan un verdadero perennialismo, una vuelta a los valores del pasado, que, a través de la hispanidad, engarza con el cristianismo tradicional en tanto expresión exclusiva de la civilización occidental. Al respecto son ilustrativas las afirmaciones del coronel J.R. Soto, vicerrector interventor del Consejo Nacional de Educación (CONAE) del Uruguay, hechas en 1975: "La aventura hispanica de la conquista del Nuevo Mundo comenzada en las postrimerías del siglo XV, tuvo un signo característico que la dignifica por sobre todos los errores, insucesos y calamidades que puedan apuntársele, y este signo, impreso en los estandartes de los guerreros de estas tierras, tiene un nombre: CIVILIZACION OCCIDENTAL, conjunción de la trilogía más perfecta que ha operado la humanidad al conjugar el sentido estético del clasicismo griego y la forma jurídica romana, con la moral cristiana llegada al mundo hace dos mil años (...) La civilización occidental está enraizada en lo más hondo de nuestra conducta frente a la vida. Queramos o no, somos genuinamente de ella, y cada corriente del pensamiento que encierra conceptos discordantes conduce a subvertir los valores esenciales de nuestra más pura tradición histórica. Debemos entonces estar alertas ante la infiltración foránea, y echar mano sin dilaciones, del arma más firme que para ello disponemos: LÁ EDUCACION DE NUESTRO PUEBLO. Más adelante agrega: "Nuestra concepción doctrinaria es, pues, un nacionalismo en colisión con el que postulan las corrientes del pensamiento totalitario, que siendo también nacionalista -caso del nazismo y del fascismo- conduce a que el hombre se realice exclusivamente dentro y para el Estado. Se olvida así su trascendencia espiritual y, por tanto, que es un ser libre para realizarse plenamente. Se olvida también que el Estado no es más que un medio para asegurar el bien común de la sociedad y, en consecuencia, desconoce el Orden Natural, o al menos suele darle poco valor" 57/. Expresiones y tesis muy similares se encuentran en el trabajo que Eduardo Cabezón Contreras dedica a esbozar los Fundamentos filosóficos de la política educacional chilena 58/, reproduciendo un pasaje del documento "Políticas educacionales del Gobierno de Chile". En este documento se lee: "En nuestro contexto histórico-cultural, Chile se inserta en el humanismo occidental de raíces cristianas para el cual el hombre es un ser trascendente, cuya naturaleza espiritual le otorga primacía absoluta sobre todo lo creado, incluso respecto del Estado, porque los derechos de la persona humana son inherentes a su naturaleza que emana del propio Creador".

Los autoritarismos pedagógicos también se fundamentan en el rechazo del pluralismo político, para levantarse -por su carácter básicamente militarista- en defensa no sólo de las soberanías nacionales, sino de los considerados enemigos internos, y crear toda una teoría de las 'fronteras interiores'. Este tipo de concepción política, derivado de una 'imagen societal' muy determinada, engendra la desmovilización de las masas y lo que Germán Rama ha llamado un estilo de "congelación política" 59/.

La "congelación política" implica que "determinados grupos constituidos bajo el liderazgo de la clase alta, o de sectores de la misma con apoyo variable en sectores de las clases medias y con refuerzo o empleo indispensable de las fuerzas de coerción, toman el control del Estado y desarticulan los centros de poder competitivos, eliminando todas las instituciones y acciones del orden político, llevando a cabo una regresión de la participación y la supresión de los mecanismos institucionales por medio de los cuales se expresaba" 60/.

El mismo Rama ha caracterizado las manifestaciones pedagógicas del estilo de "congelación política" sobre el cual, como se ha dicho, se construyen los nuevos autoritarismos pedagógicos en la década del 70. En esta tendencia, practicada en varios países de América Latina, la educación deja de ser una inversión prioritaria dados los incrementos de los gastos en materia de seguridad, pero se convierte en un importante instrumento "de control de la socialización política" con sus consecuencias limitantes de la autonomía de los procesos y las instituciones formativas, de la libertad de cátedra, de la pluralidad ideológica. Por otra parte, se produce un descenso de los niveles de la formación y de la investigación provocando la emigración, la 'privatización' o el aislamiento de los talentos, generalmente proclives a la asunción de las actitudes críticas frente al sistema; discrimina los estudiantes universitarios en tanto potenciales opositores y disminuye el volumen de la matrícula en el nivel superior dentro de una política contraria a la democratización de los sistemas educativos.

Por estos rasgos, y otros más, los autocratismos pedagógicos, se presentan como una alternativa radicalmente opuesta a las de la pedagogía de la liberación, a la vez que constituyen un freno para su desenvolvimiento, tanto por el contexto que crean, como por la filosofía en que se cimentan.

Vínculos entre teoría y práctica del cambio educativo:
las tendencias en su multilateralidad

En las páginas precedentes intentamos sistematizar las tendencias y conceptualizaciones pedagógicas más visibles en la América Latina de los últimos años. Este panorama -fragmentario, incompleto, unilateral y urgido de mayores profundizaciones- era imprescindible para desarrollar nuestro tema central que se inserta en un contexto complejo.

La permanente referencia a los vínculos entre teoría y práctica del cambio educativo puede, sin embargo, haberse dispersado en la consideración histórica. Es por ello que corresponde ahora concentrar nuestra reflexión en la problemática de esa relación a través de una visión de conjunto. Sin el largo itinerario recorrido no sería factible llegar a este análisis globalizador ya que, recién a esta altura, estamos en condiciones de saber de qué tendencias pedagógicas se trata, cuáles son sus componentes, cuáles las raíces que las han alimentado.

Es evidente que las tendencias pedagógicas latinoamericanas en el último medio siglo y, mucho más, las propias del período 1960-1980, no pueden ser vistas como absolutamente unívocas, ni encerradas en una clasificación unilateral.

Aparte de que todo esquema clasificatorio empobrece la realidad, mucho menos sabremos sobre las corrientes pedagógicas latinoamericanas si encaramos su análisis de conjunto sin reconocer dos hechos primordiales reiterados a lo largo de toda nuestra exposición. Por una parte, que tendencias opuestas puedan convivir de tal manera en esta América Latina en devenir y que, por su prolongada situación transicional, admite la contemporaneidad de las más disímiles concepciones educativas. Por otra parte, que una tendencia no es explicable por su sola ubicación en una de las clases que se organicen en un esquema interpretativo. Aún recurriendo a la clasificación de las tendencias ésta no puede sino ser multilateral, ya que lo que interesa no es embretarlas en un tipo cerrado y definitivo, sino captarlas en su complejidad y hasta en sus contradicciones.

Sin pretender calificar una por una las tendencias presentadas, vale la pena ensayar su clasificación dentro de un orden que, si bien es generalizable, procurará formular en conexión con la realidad latinoamericana y con las posibilidades que dichas tendencias tienen para engendrar transformaciones en la realidad educativa. Conforme a lo dicho lo que aquí se procurará es una clasificación múltiple apoyada en diversos criterios interpretativos que, usados con buen tino, puedan ir más allá del simple esquematismo.

Los criterios clasificatorios que parecen presentar mayor interés son los siguientes: 1) la referencia de las tendencias a una de las tres grandes instancias del continuo temporal (pasado, presente y futuro); 2) el grado de organicidad de las tendencias; 3) su nivel de autonomía; 4) la capacidad de impacto sobre las prácticas educativas; y, 5) el índice de cobertura de todos o algunos de los factores de la educación y de las disciplinas que de ellos se ocupan.

Las pedagogías y sus tiempos

Según el primer criterio habría tres grandes tipos de tendencias que, con denominaciones variadas, se encuentran en el pensamiento sobre la realidad educativa latinoamericana: 1) pedagogías conservadoras; por regresión o por mantenimiento del statu quo; 2) pedagogías reformistas, que buscan una adaptación progresista de los sistemas educativos a nuevas situaciones previsibles; y, 3) pedagogías de transformación, definibles por su intención de insertar los procesos educativos en el cambio radical de las estructuras socio-económicas y políticas e instrumentarlos, una vez producida la transformación, como uno de los pilares de su consolidación 61/.

deformada, pero Rousseau le ofrece el sendero hacia una nueva sociedad que, delineada en El contrato social, dio muestras de su carácter revolucionario. ¿O es que acaso el objetivo de Illich es el de "una escuela sin sociedad"? 49/

La crítica de la "escolaridad, del mito del consumo obligatorio y concurrencial" de educación, indica a los hombres de Cuernavaca la necesidad de la "desescolarización de la sociedad" asentada en la "desinstitucionalización de la escuela". Esta es la revolución que se postula y que, tanto para Illich como Reimer, significará la 'secularización' de la enseñanza y del aprendizaje, el retorno al dominio de lo que se aprende y de la forma en que se aprende, la ruptura de la transferencia del control de un hombre a otro y, finalmente a las instituciones.

Ambos pensadores tienen conciencia de las dificultades del paso brusco de una sociedad 'sometida' a la escolaridad, a otra 'liberada' de la 'ideología concurrencial'. Pero desenvolviendo paulatinamente la madeja de las soluciones emergen otras ideas clave del pensamiento desescolarizante que acaba convenciéndose de que la respuesta a la crisis, su superación, no pasa por la transformación de la sociedad, sino por su desescolarización. De manera imprevista (aunque no tanto) los antipedagogos de Cuernavaca se encuentran en el centro de un absoluto pedagogismo, que los modestos pedagogos comunes (conscientes de la relatividad de su disciplina, aunque también de sus posibilidades) ya no se atreverían a seguir.

La relación entre educación y sociedad es susceptible de dos interpretaciones: o la educación acompaña y afirma los cambios sociales o los determina. Sin duda, los partidarios de la desescolarización están convencidos de la segunda alternativa. Dice Reimer: "Las presentes estructuras sociales sucumbirán ante una población educada, aunque los educandos sólo constituyeran una minoría sustancial" 50/ y, con mayor contundencia, Illich: "Los establecimientos escolares no dependen más que de una ideología sostenida por un gobierno o por una organización económica particular. Mientras las otras instituciones pueden presentar diferencias de un país a otro, la escuela tiene en todos una estructura semejante y se propone, sin que tengamos conciencia de ello, objetivos comparables" 51/. Descartadas las otras soluciones, la educación pasa a ser "una variable independiente, un elemento causal en la sociedad" 52/.

No termina allí este inexplicable pedagogismo. Además de ver la creación de la sociedad a partir de la educación, la escuela es presentada como la responsable de las diferencias entre los estadios de la maduración bio-psíquica del hombre. Illich afirma categóricamente que "la burguesía descubrió la infancia, que sólo algunas iglesias continuaron respetando, durante un tiempo la dignidad y la madurez del niño, que si no hubiera una edad específica definida por la ley, ni un sistema escolar obligatorio, la infancia no hubiera existido". Y, en nombre de la teoría que niega la escuela, considera que "será posible no favorecer una edad a expensas de las otras, evitando otra segregación que someta los niños a la autoridad del maestro" 53/.

El argumento -que, por cierto, prescinde de las conclusiones de la investigación científica- comienza por cometer la falacia de atribuirle un

carácter negativo a la inmadurez, cuando, en verdad, es altamente positiva, puesto que representa la posibilidad del desarrollo. La genial intuición de Rousseau lo vio claro cuando postuló el principio de la sustantividad de las edades. Es claro que las reflexiones de Illich no transitan por esta senda, sino por una defensa, a su manera, de los derechos del niño a ser respetado en toda su dignidad. Pero el hecho de que no todos los seres humanos tengan la real posibilidad de vivir su infancia, no implica su inexistencia, sino su encasillamiento en una determinada situación socio-económica que, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, envejece prematuramente al hombre (sucede con todos los que, en edad temprana, deben llevar sobre sus hombros la carga del trabajo). Por consiguiente, de lo que se trataría es de modificar las estructuras sociales para garantizar la vida plena del hombre en cada una de las etapas de su crecimiento, otra de las metas de la verdadera lucha contra la alienación.

En cuanto a las salidas de las 'redes del saber' y de la 'convivencialidad', son teóricamente interesantes en la medida en que, si se concretan, facilitarían una mayor fluidez, una mayor apertura y una más libre circulación de los valores y de la cultura. Pero es oportuno observar que su establecimiento no tiene por qué ser incompatible con la escuela y que, incluso puede vivificarla, del mismo modo que se enriquece con la educación permanente, en su sentido más amplio. Aunque también la sola idea de la educación permanente queda excluida del pensamiento de Illich.

También corresponde indicar que el montaje de las nuevas 'instituciones' puede implicar un complejo 'sistema' burocrático, con el riesgo de un endurecimiento similar al atribuido a las instituciones tradicionales. En el fondo -y como se ha visto hasta aquí- la raíz de estas dificultades se engarza con el empeñamiento por postular soluciones utopistas, que superan las condiciones y las reales necesidades de la sociedad presente y, sobre todo, de la futura. Esta sociedad y la del porvenir, nos guste o no, exigen una preparación de nivel cada vez más alto que no puede depender de encuentros ocasionales, voluntarios y libres.

Finalmente, la 'convivencialidad' no deja de ser un bello ideal. Pero -como tuvimos oportunidad de manifestarlo en otra ocasión- 54/ es un ideal realizable en la eterna primavera que se respira en Cuernavaca pero imposible en las sociedades concretas de América Latina en general y en particular en relación a los grupos sociales pauperizados. Allí hacen falta maestros y escuelas, sin descartar todas las 'redes educativas' posibles porque, por ahora, los lejanos descendientes de los mayas, los aztecas y los incas, o los habitantes de las aldeas, los campos y las montañas, o los marginados en las grandes urbes, de nuestra extendida América Latina no tienen otra forma de 'convivencialidad' que la del silencio y la pobreza. Algo de esto debe haber sentido Everett Reimer cuando hizo suya la bella y precisa expresión de Paulo Freire: "La cultura rural de América Latina es la cultura del silencio" 55/.

Las pedagogías autoritaristas

Como muchas de las tendencias ya estudiadas, la del autoritarismo pedagógico no es nueva en América Latina, ni tampoco aparece con los años 60. El autoritarismo se ha dado siempre en la relación educativa individual tanto como en la de los grupos sociales, ya que en ambos casos representa un estilo pedagógico de dominio que establece un vínculo de dependencia de unos con respecto a otros. El tema es, pues, de antigua data en la historia de la pedagogía en la medida en que, por su misma naturaleza, en el seno de los procesos pedagógicos se da el juego antinómico de la autoridad con la libertad, como un reflejo muy peculiar de las tensiones o de las armonizaciones de esos dos polos de la vida humana en las sociedades globales.

De una o de otra manera, integrados o en oposición, en todo acto educativo, están presentes la autoridad y la libertad. Sólo que la forma en que estos términos se combinan es algo más que una cuestión de interpretaciones filosóficas para convertirse en asunto de los diversos tipos de organización social, y del marco que éstos proporcionan para el predominio de uno o de otro término de la clásica antinomia.

Claro es que no debe confundirse la 'autoridad', y ni siquiera la predisposición 'autoritaria' con el 'autoritarismo' que es algo así como una deformación de la autoridad, que deja de ser un elemento o un momento de la libertad, para transformarse en un valor en sí mismo, cerrado sobre sí mismo. Cuando la autoridad pierde de vista el correlato de la libertad, para autolegitimarse como un simple acto de poder, se produce el 'autoritarismo', en el cual el 'autor' habla y decide por los demás. De donde los autoritarismos pedagógicos se dan tanto en las sociedades cerradas por poderes no cuestionables, como en la aparente blandura de los paternalismos.

El 'autoritarismo' es, así, una de las manifestaciones inevitables de la historia pedagógica, y lo es mucho más en la historia de las sociedades latinoamericanas sometidas desde sus orígenes a sistemas patriarcales y dictatoriales. Pero ese autoritarismo pedagógico alcanza en las dos últimas décadas de la existencia de América Latina, características muy especiales, a partir de una ideología coherente y de un ejercicio también coherente del poder político, social y cultural no logrado antes en esa escala.

La ideología de los actuales autoritarismos militaristas de América Latina se nutre en fuentes tan diversas como: las concepciones elaboradas por los nacionalismos ultraístas de los años treinta; ciertos elementos del desarrollismo tecnocrático; las orientaciones pedagógicas del catolicismo tradicional imbuido de un acentuado rigorismo moral; y concepciones económicas liberales y neo-liberales coexistentes con prácticas de conducción política y social, opuestas a las postuladas por el liberalismo. En el campo axiológico, se produce una regresión a los valores del pasado, donde la moral tradicional recupera el territorio perdido por la generalización de la conciencia crítica de las contradicciones de las sociedades latinoamericanas. Los valores en crisis no son sustituidos, sino, contrariamente, restituidos, como puede constatarse por ejemplo, y precisamente en relación con la 'autoridad' 56/, como un valor que debe rescatarse a toda costa, aunque sea sin el correlato de la libertad.

En su ideología pedagógica generalmente, y a pesar de ciertos rasgos tecnocráticos, los autoritarismos representan un verdadero perennialismo, una vuelta a los valores del pasado, que, a través de la hispanidad, engarza con el cristianismo tradicional en tanto expresión exclusiva de la civilización occidental. Al respecto son ilustrativas las afirmaciones del coronel J.R. Soto, vicerrector interventor del Consejo Nacional de Educación (CONAE) del Uruguay, hechas en 1975: "La aventura hispanica de la conquista del Nuevo Mundo comenzada en las postrimerias del siglo XV, tuvo un signo característico que la dignifica por sobre todos los errores, insucesos y calamidades que puedan apuntarsele, y este signo, impreso en los estandartes de los guerreros de estas tierras, tiene un nombre: CIVILIZACION OCCIDENTAL, conjunción de la trilogía más perfecta que ha operado la humanidad al conjugar el sentido estético del clasicismo griego y la forma jurídica romana, con la moral cristiana llegada al mundo hace dos mil años (...) La civilización occidental está enraizada en lo más hondo de nuestra conducta frente a la vida. Queramos o no, somos genuinamente de ella, y cada corriente del pensamiento que encierra conceptos discordantes conduce a subvertir los valores esenciales de nuestra más pura tradición histórica. Debemos entonces estar alertas ante la infiltración foránea, y echar mano sin dilaciones, del arma más firme que para ello disponemos: LA EDUCACION DE NUESTRO PUEBLO. Más adelante agrega: "Nuestra concepción doctrinaria es, pues, un nacionalismo en colisión con el que postulan las corrientes del pensamiento totalitario, que siendo también nacionalista -caso del nazismo y del fascismo- conduce a que el hombre se realice exclusivamente dentro y para el Estado. Se olvida así su trascendencia espiritual y, por tanto, que es un ser libre para realizarse plenamente. Se olvida también que el Estado no es más que un medio para asegurar el bien común de la sociedad y, en consecuencia, desconoce el Orden Natural, o al menos suele darle poco valor" 57/. Expresiones y tesis muy similares se encuentran en el trabajo que Eduardo Cabezón Contreras dedica a esbozar los Fundamentos filosóficos de la política educacional chilena 58/, reproduciendo un pasaje del documento "Políticas educacionales del Gobierno de Chile". En este documento se lee: "En nuestro contexto histórico-cultural, Chile se inserta en el humanismo occidental de raíces cristianas para el cual el hombre es un ser trascendente, cuya naturaleza espiritual le otorga primacía absoluta sobre todo lo creado, incluso respecto del Estado, porque los derechos de la persona humana son inherentes a su naturaleza que emana del propio Creador".

Los autoritarismos pedagógicos también se fundamentan en el rechazo del pluralismo político, para levantarse -por su carácter básicamente militarista- en defensa no sólo de las soberanías nacionales, sino de los considerados enemigos internos, y crear toda una teoría de las 'fronteras interiores'. Este tipo de concepción política, derivado de una 'imagen societal' muy determinada, engendra la desmovilización de las masas y lo que Germán Rama ha llamado un estilo de "congelación política" 59/.

La "congelación política" implica que "determinados grupos constituidos bajo el liderazgo de la clase alta, o de sectores de la misma con apoyo variable en sectores de las clases medias y con refuerzo o empleo indispensable de las fuerzas de coerción, toman el control del Estado y desarticulan los centros de poder competitivos, eliminando todas las instituciones y acciones del orden político, llevando a cabo una regresión de la participación y la supresión de los mecanismos institucionales por medio de los cuales se expresaba" 60/.

El mismo Rama ha caracterizado las manifestaciones pedagógicas del estilo de "congelación política" sobre el cual, como se ha dicho, se construyen los nuevos autoritarismos pedagógicos en la década del 70. En esta tendencia, practicada en varios países de América Latina, la educación deja de ser una inversión prioritaria dados los incrementos de los gastos en materia de seguridad, pero se convierte en un importante instrumento "de control de la socialización política" con sus consecuencias limitantes de la autonomía de los procesos y las instituciones formativas, de la libertad de cátedra, de la pluralidad ideológica. Por otra parte, se produce un descenso de los niveles de la formación y de la investigación provocando la emigración, la 'privatización' o el aislamiento de los talentos, generalmente proclives a la asunción de las actitudes críticas frente al sistema; discrimina los estudiantes universitarios en tanto potenciales opositores y disminuye el volumen de la matrícula en el nivel superior dentro de una política contraria a la democratización de los sistemas educativos.

Por estos rasgos, y otros más, los autocratismos pedagógicos, se presentan como una alternativa radicalmente opuesta a las de la pedagogía de la liberación, a la vez que constituyen un freno para su desenvolvimiento, tanto por el contexto que crean, como por la filosofía en que se cimentan.

Vínculos entre teoría y práctica del cambio educativo:
las tendencias en su multilateralidad

En las páginas precedentes intentamos sistematizar las tendencias y conceptualizaciones pedagógicas más visibles en la América Latina de los últimos años. Este panorama -fragmentario, incompleto, unilateral y urgido de mayores profundizaciones- era imprescindible para desarrollar nuestro tema central que se inserta en un contexto complejo.

La permanente referencia a los vínculos entre teoría y práctica del cambio educativo puede, sin embargo, haberse dispersado en la consideración histórica. Es por ello que corresponde ahora concentrar nuestra reflexión en la problemática de esa relación a través de una visión de conjunto. Sin el largo itinerario recorrido no sería factible llegar a este análisis globalizador ya que, recién a esta altura, estamos en condiciones de saber de qué tendencias pedagógicas se trata, cuáles son sus componentes, cuáles las raíces que las han alimentado.

Es evidente que las tendencias pedagógicas latinoamericanas en el último medio siglo y, mucho más, las propias del período 1960-1980, no pueden ser vistas como absolutamente unívocas, ni encerradas en una clasificación unilateral.

Aparte de que todo esquema clasificatorio empobrece la realidad, mucho menos sabremos sobre las corrientes pedagógicas latinoamericanas si encaramos su análisis de conjunto sin reconocer dos hechos primordiales reiterados a lo largo de toda nuestra exposición. Por una parte, que tendencias opuestas puedan convivir de tal manera en esta América Latina en devenir y que, por su prolongada situación transicional, admite la contemporaneidad de las más disímiles concepciones educativas. Por otra parte, que una tendencia no es explicable por su sola ubicación en una de las clases que se organicen en un esquema interpretativo. Aún recurriendo a la clasificación de las tendencias ésta no puede sino ser multilateral, ya que lo que interesa no es embretarlas en un tipo cerrado y definitivo, sino captarlas en su complejidad y hasta en sus contradicciones.

Sin pretender calificar una por una las tendencias presentadas, vale la pena ensayar su clasificación dentro de un orden que, si bien es generalizable, procurará formular en conexión con la realidad latinoamericana y con las posibilidades que dichas tendencias tienen para engendrar transformaciones en la realidad educativa. Conforme a lo dicho lo que aquí se procurará es una clasificación múltiple apoyada en diversos criterios interpretativos que, usados con buen tino, puedan ir más allá del simple esquematismo.

Los criterios clasificatorios que parecen presentar mayor interés son los siguientes: 1) la referencia de las tendencias a una de las tres grandes instancias del continuo temporal (pasado, presente y futuro); 2) el grado de organicidad de las tendencias; 3) su nivel de autonomía; 4) la capacidad de impacto sobre las prácticas educativas; y, 5) el índice de cobertura de todos o algunos de los factores de la educación y de las disciplinas que de ellos se ocupan.

Las pedagogías y sus tiempos

Según el primer criterio habría tres grandes tipos de tendencias que, con denominaciones variadas, se encuentran en el pensamiento sobre la realidad educativa latinoamericana: 1) pedagogías conservadoras; por regresión o por mantenimiento del statu quo; 2) pedagogías reformistas, que buscan una adaptación progresista de los sistemas educativos a nuevas situaciones previsibles; y, 3) pedagogías de transformación, definibles por su intención de insertar los procesos educativos en el cambio radical de las estructuras socio-económicas y políticas e instrumentarlos, una vez producida la transformación, como uno de los pilares de su consolidación 61/.

Las pedagogías y sus fuentes

De acuerdo con el criterio de la procedencia o la génesis de las tendencias, éstas pueden explicarse por su configuración según los planos que nos sirvieron para establecer los niveles de análisis de nuestro estudio (teorías o concepciones pedagógicas, políticas generales y educativas y praxis de la educación). De este modo son identificables tres tipos de tendencias: 1) de procedencia y conformación teórica, ligadas o no con una doctrina determinada, pero que se caracterizan por resultar, o ser la aplicación, de una interpretación filosófico-ideológica y científica de la educación, que toma a ésta como objeto central de investigación o de reflexión; 2) de origen y basamento socio-político, elaboradas en vista de la necesidad de organizar de un cierto modo la vida educativa de las sociedades particulares (concepciones implícitas o explícitas en los regímenes y movimientos sociales y políticos y reflejadas o contenidas en las políticas educativas); y, 3) derivadas o implicadas en praxis educativas singulares y pasibles de construirse desde fuera, por testigos de esas prácticas o por sus mismos actores.

De esos tres tipos el primero y el tercero se ubican en un ámbito 'preponderantemente' pedagógico, mientras que en el segundo caben las corrientes que subyacen y se expresan en las políticas educativas -a la vez que las orientan- propias de los movimientos que tienen preeminencia o significación en el acontecer histórico latinoamericano.

Las pedagogías según su organicidad

En esta perspectiva, las tendencias y sus líneas componentes pueden ser; 1) estructuradas; y 2) no estructuradas. Es decir, fácilmente aprehensibles por su sistematización y alcances, o sin llegar a constituirse plenamente como cuerpos orgánicos de principios explicativos y normativos de la educación. En este último tipo se encuentran las concepciones pedagógicas 'emergentes', que asoman con frecuencia en América Latina y que, por lo común, tienen una existencia efímera por no haber podido encontrar su propia forma o un eco para sus proposiciones. Otras -el ejemplo del pensamiento de Paulo Freire es muy evidente- llegan a estructurarse y a difundirse aun fuera de su ámbito de concepción.

Las pedagogías según su grado de autonomía

La tipología más simple que suscita este criterio es la división entre pedagogías autónomas y no autónomas. Pero si se examina más a fondo la clasificación se descubre que es tan general y abstracta que no resulta útil para comprender los rasgos más íntimos del movimiento de las tendencias entre la doctrina y la realidad. Menos todavía si se tiene en cuenta que hay doctrinas fuertemente influenciadas por concepciones 'externas' que llegan a tener una fuerza, y hasta una independencia, que no siempre pueden ostentar todas las doctrinas autóctonas.

Gregorio Weinberg nos ayuda a salir de la dicotomía -que más que simple es simplista- entre pedagogías autónomas y no autónomas. Dicho autor ha

ensayado una periodización del desenvolvimiento cultural y educativo latinoamericano en tres grandes etapas: la de la "cultura impuesta" (correspondiente a la época colonial, con valores, pautas y políticas traídas desde fuera y sólo funcionales para las metrópolis); la de la "cultura admitida y aceptada" (coincidente con la época de la emancipación y caracterizada después por los economistas como propia del tipo de "crecimiento hacia afuera"); y la de la "cultura criticada o discutida" (tipificada por "el rechazo de las pautas y valores formulados y acogidos durante el proceso anterior, pero sin alcanzar todavía a proponer modelos alternativos") 62/.

La citada periodización sirve a nuestro propósito clasificatorio, al facilitar la construcción de tres tipos de pedagogías, según su grado de autonomía: 1) las pedagogías impuestas; 2) las pedagogías aceptadas, (adaptadas); y, 3) las pedagogías críticas, aunque estas últimas pueden servir de las segundas o, por el contrario, enfrentarse. De donde la seriación histórica de Weinberg se convierte en una tipología de tendencias pedagógicas que, en América Latina, coexisten en situación de paralelismo, de dominación-dependencia y de conflicto abierto.

Las pedagogías según su impacto de cambio

Este criterio es, en verdad, una derivación o un complemento del de los tiempos de referencia de las pedagogías, aunque también unido al que separa las tendencias según su grado de autonomía.

Esas relaciones con tales criterios se ven nítidamente cuando se concluye que el criterio del impacto permite diferenciar cuatro tipos de pedagogías: las regresivas, las inmovilizadoras, las evolucionistas y las transformadoras. Las segundas representan, directamente, la ausencia de intención de cambio; las otras tres procuran -aquí no interesa tanto si lo logran- cambios, mas en direcciones diferentes (oposición entre los regresivismos pedagógicos, por un lado, y las evolutivas y transformadoras por el otro, y con visiones y metodologías diversas en cuanto a la calidad y las dimensiones del cambio).

Las pedagogías ante la multiplicidad de factores educativos

Este criterio, en su sola enunciación, parece demasiado complejo. Y, efectivamente, no es un criterio unívoco para ser una combinación de, por lo menos, dos sub-criterios: el primero, es el relativo a la medida en que las tendencias y sus líneas buscan fundamentarse en alguna o en todas las disciplinas que estudian y proporcionan elementos de regulación de los procesos educativos, el segundo -sin duda condicionante del primero-, se vincula con el grado de atención o el lugar que las doctrinas pedagógicas dan a los distintos factores que integran el complejo fenómeno educativo (factores biológicos, psicológicos, sociológicos, económicos, políticos, históricos, filosóficos, ideológicos, etc.) 63/.

Desde este mirador, la primera distinción factible es la que separa las pedagogías globales de las parciales, esto es las que consideran todos los factores de la educación o sólo algunos de ellos. Entre estas últimas (las

pedagogías 'parciales') caben las llamadas pedagogías biológicas, psicológicas, sociológicas, económicas, políticas, filosóficas, históricas, ideológicas, etc., con sus combinaciones y hasta sus deformaciones (biologismo, psicologismo, sociologismo, economicismo, etc.) No obstante, la elección de una u otra 'parcialidad' -igualmente que la de la 'globalidad'- puede ser objeto de una lectura ideológica y política y, naturalmente, 'pedagógica'.

Examinado en toda su hondura, este criterio clasificatorio es especialmente interesante para entender como, en una misma tendencia -percibida como una orientación del pensamiento pedagógico- suelen y pueden combinarse distintas 'pedagogías parciales', determinándose así la cobertura y la dirección de sus impactos sobre los sistemas y las prácticas de la educación.

Las teorías frente a los problemas educativos de la región

Las tendencias, o las pedagogías, latinoamericanas actuales se mueven -por oposición, por acoplamiento o por diferenciación- en un amplio espectro de posiciones, al mismo tiempo que cada una de ellas es, de por sí, multilateralmente tipificable. Pero si algo las separa o las une es la forma en que se ubican frente a los bloqueos o a las aperturas del contexto socio-económico y político de América Latina.

En situaciones como las que caracterizan la realidad socio-económica y política de América Latina, el gran problema no es otro que el de la factibilidad del cambio educativo, y el papel y el tipo de pedagogías doctrinarias requeridas. Confrontadas con ese contexto, las teorías que se han venido desplegando muestran a primera vista una gran debilidad para ser factores impulsores de transformaciones reales, siempre sobre el supuesto de que el cambio sea concebido y practicado en su sentido prospectivo y transformador.

Si es así como se entiende el cambio, la primera conclusión que se impone es que, en el momento actual, la percepción de gran parte de la realidad educativa latinoamericana no puede ser sino eminentemente crítica.

Con la excepción de algunos países comprometidos con políticas de democratización o de modificaciones estructurales profundas, un buen espacio del territorio latinoamericano es recorrido por concepciones y políticas educativas que -cimentadas en el fortalecimiento de la dependencia económica y cultural, el incremento de la marginalidad social, política y educativa, y la recuperación y el mantenimiento de los poderes de las clases dominantes-, prescinden de las características, las necesidades y las expectativas de las mayorías populares.

La última "Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica de América Latina y el Caribe (México, 4-13 de diciembre de 1979), ha mostrado cómo los logros educativos en la región están todavía bastante lejos de lo que en verdad sería deseable para nuestros pueblos. No obstante reconocer que se ha realizado "un formidable esfuerzo de desarrollo de los servicios educativos" para superarlos e, independientemente

"de la diversidad de situaciones", los participantes en la Conferencia señalaron como "comunes a la mayoría de los países" los siguientes "problemas mayores de la educación en la región" 64/: la no escolarización y la escolarización incompleta, el alto porcentaje de analfabetismo entre jóvenes rurales y de sectores marginales urbanos, la distribución social desigual de las asignaciones educativas, la inadecuación de la educación a las necesidades sociales y la ausencia de información y formación sobre las estructuras sociales contemporáneas.

La presencia de esa problemática educativa tan aguda en América Latina y la constatación de que los avances son menos que los retrocesos, hacen bastante difícil determinar la viabilidad del cambio en el cruce de las teorías y las prácticas de la educación. Lo que sí resulta claro es que los fracasos no son atribuibles sólo ni en su mayor parte a la pedagogía y que, en lo que a ésta respecta, deben anotarse diferencias cada vez más abismales entre las corrientes que buscan acompañar, generar y fundamentar cambios y las que sirven a la regresión o la justifican.

Mas el señalamiento exclusivo del paralelismo y del choque entre tendencias pedagógicas contrarias no alcanza a tocar el meollo de la cuestión. Este debe buscarse en un plano más profundo, ya que la problematización afecta, incluso, a las pedagogías de evolución y de transformación en cuanto a su potencialidad para romper la inercia y bloquear el paso a los reiterados retornos al pasado o al mantenimiento de las formas educativas más alienantes.

La crisis de la conciencia pedagógica

En ese cuestionamiento surgen preguntas decisivas: ¿No será que, ante el poder de los condicionantes 'extra-pedagógicos', la tarea educativa misma es, en sí y por naturaleza, una tarea vana e ilusoria que no puede trascender el nivel de la validación de lo existente o, cuanto más, de su 'retoque' sin que finalmente nada se modifique? La responsabilidad del inmovilismo ¿está en la práctica o en las teorías, en los ejecutores de la educación o en los que la proyectan o la piensan? La distancia que media entre doctrinas pedagógicas supuestamente renovadoras y los cambios educativos reales ¿no se explicaría por la ausencia de una cierta especificidad y coherencia de las concepciones y las acciones en ese ámbito?

Preguntas de este tipo son multiplicables al infinito. Pero las enunciadas son suficientes para comprender mejor cómo, en una situación histórica concreta como la de la educación latinoamericana más próxima, se cuestiona, en su misma raíz, la operacionalidad del pensamiento pedagógico para vehicular modificaciones trascendentes en el espacio y el tiempo educativo del área.

Tales interrogantes emergen no sólo de la problemática que el contexto plantea a la pedagogía, sino que tienen sentido en el mismo desarrollo de aquélla en las décadas del 60 y del 70.

Debilitado primero por el antipositivismo, e invadido después por la universalización del tratamiento socio-económico de la educación, el discurso

pedagógico se encontró en una verdadera encrucijada de la cual recién en las cercanías del 80 parece querer salir. Esa encrucijada se da, precisamente, por una muy considerable reducción del discurso pedagógico a una dominante sociológica y, muy especialmente, por el convencimiento de que la tan mentada 'crisis de la educación' no puede ser entendida ni resuelta en el marco exclusivo de la reflexión ni de la acción pedagógicas. No sólo porque dicha crisis es, en la región como en todo el mundo, el reflejo de una crisis de la sociedad, sino porque, a través de ella, se patentiza toda una 'crisis de la pedagogía'. Al haber interrumpido su marcha científica y eludido el compromiso con el destino social y humano, perdió la ocasión de ganar nuevas formas de especificidad y entregaba inerme su campo a otras disciplinas y a otros enfoques, alimentados por la 'contestación' que ejercían los grupos sociales marginados y desfavorecidos en tanto ellos se sentían portadores del cambio. En la otra dirección que correspondía a la de una educación represiva e inmovilizante, importaban poco las ideas pedagógicas científicas, y la misma disciplina llega a considerarse como 'subversiva', en tanto ésta podía constituir una forma de acercamiento a las contradicciones de la realidad, caso en el cual los autoritarismos parecen no necesitar pedagogías, aunque sí oculten toda una ideología pedagógica.

En esta doble percepción emergen dos situaciones: o la reflexión educativa se abandona como tal y sigue el fácil camino del sociologismo y del economicismo y, por reacción, el del pedagogismo más cerrado; o las disciplinas y el pensamiento pedagógicos que buscan salidas contestatarias se ven condenadas a una cierta clandestinidad frente a la oficialización de sus líneas más tradicionales y rígidas.

No tiene sentido, sin embargo, plantear el problema de la relación entre las pedagogías autoritarias y el cambio educativo porque se sabe que estas no son, deliberadamente, pedagogías de cambio, por lo menos en el sentido de avance y transformación que el término tiene. El problema es válido si se dirige a los interrogantes sobre las razones por las cuales las pedagogías de cambio parecieran no poder suscitarlo.

La crisis educativa afecta, aunque por razones diferentes, tanto a los países desarrollados como a los indeseñados. Pero en estos últimos ostenta características muy peculiares en función de la supuesta incapacidad de la educación para transformarse y proyectarse a las mayorías desfavorecidas de la población y para responder a las dramáticas realidades de la dependencia. Es por ello que la 'crisis' de la educación latinoamericana determina, por encima de los meros círculos académicos, una tremenda 'crítica' de la educación formal que es, a la vez, la ya mencionada 'crítica' de la pedagogía y del pensamiento pedagógicos presentados, no sin razón, por sus cuestionadores, como instrumentos inadecuados para comprender y movilizar creativamente el 'objeto' y los 'procesos' formativos en toda su complejidad.

El hecho tiene una importancia fundamental en América Latina, con un desenvolvimiento de las investigaciones y los estudios pedagógicos ni siquiera hoy perceptible en el viejo mundo. Es indudable que el antipositivismo -lo que no significa pensar que actualmente sería válido el positivismo ni su proyecto educativo- paralizó ese desenvolvimiento, como se constata en la decadencia de la formación pedagógica durante la vigencia de la primera tendencia. El

antipositivismo llevó a las filosofías a un puesto de primer plano en el discurso pedagógico, y, sin que se dejase resurgir el enfoque científico, la dominancia es ganada por el enfoque socio-económico.

Es ahí donde crece la crisis de la conciencia pedagógica, junto a la crisis de la conciencia docente que lanza todos sus dardos contra la figura del educador profesional. Al insertarse en lo pedagógico la dominante sociológica, los pedagogos se enfrentan al hecho cierto de que sus disciplinas y sus mismos ámbitos de reflexión no estaban preparados para acoger las problemáticas y las realidades del nuevo tiempo y de que la pedagogía se hacía, de cualquier modo, fuera de los que habían sido sus marcos tradicionales.

Las fisuras entre teoría y práctica del cambio educativo

La crisis de la conciencia pedagógica es, por antonomasia, la conciencia de una fisura muy grande entre la teoría y la práctica del cambio educativo, incrementada por un desarrollo independiente de los sistemas y los procesos educativos respecto al pensamiento y a las regulaciones trazadas desde el pináculo teórico y político, y por la entrada en escena de nuevos 'poderes' educadores colectivos.

Un examen abarcativo de la historia educativa latinoamericana, considerando los momentos y los motivos de la correlación, o de la discordancia entre las concepciones, las políticas y las prácticas pedagógicas entrega ciertos elementos explicativos de interés. La base para obtenerlos está en una especie de 'ley' que refleja el papel de la educación, o la representación que del mismo se tiene, en las distintas etapas y situaciones del desenvolvimiento temporal de los pueblos. Esta ley es la que contiene el principio de la existencia de una unidad de concepción y de acción educativas en los instantes históricos en que los países se movilizan en función de un determinado proyecto nacional. En América Latina, esos proyectos societales han cuajado con el surgimiento de los países en los movimientos de emancipación política, o en determinados estadios en los cuales aquéllos se comprometen con algún tipo de transformaciones estructurales.

En tales momentos, la educación es el instrumento de introducción, de difusión y de consolidación del nuevo modelo nacional, y, en ellos, los encargados de ejecutarlo hacen de su discurso político un permanente discurso pedagógico que los convierte en 'estadistas educadores'. Este hecho es muy claro en la historia latinoamericana, por ejemplo cuando los países del área acceden a la independencia en el siglo pasado. Pero para no ir tan atrás, es ilustrativa de esta tesis la fuerza pedagógica del modelo que acompañó el positivismo y, antes que él, el romanticismo social. Los hombres y los grupos que accedían al poder eran, a su manera, 'pedagogos' -o, lo que es lo mismo, 'conductores'- que, desde el gobierno y como parte de él, realizaban una 'pedagogía' largamente pensada en el llano. Cirigliano ha hablado con acierto de los 'presidentes educadores' en la historia argentina ^{65/}, y entre los cuales tiene un lugar preponderante la figura de Sarmiento. Hecho éste que se repitió en casi todos los países de América Latina en la etapa de la 'organización'

nacional que aseguraba una gran concordancia entre proyecto político y proyecto educativo, con un impacto real del pensamiento sobre la configuración y la práctica de los sistemas y los procesos educativos.

Desde comienzos del siglo XX, las nuevas orientaciones de la vida social latinoamericana, y la emergencia de nuevos grupos en la arena política determinaron un notorio cambio en el fenómeno. Los 'pensadores' de la pedagogía -este es un juicio de existencia y no de valor- y los educadores como tales empezaron a quedar fuera del poder real, y sus programas y concepciones pedagógicas permanecieron en la teoría o en la simple expresión de deseos. Y que quede claro que no por ello la educación ha dejado de ser una dimensión de lo político, puesto que lo que se quiere decir es que hay una separación entre los 'conceptores' y los 'decisores', que pasan a ser 'intelectuales' o 'técnicos' a los cuales los gobiernos pueden o no recurrir.

Sin embargo, cada vez que algún país latinoamericano logra modificaciones estructurales significativas, el discurso pedagógico vuelve a reaparecer en el discurso político como un componente primordial, en primer término porque los cambios profundos desenvuelven o reclaman su propia pedagogía. Las revoluciones latinoamericanas del siglo XX, como las de cualquier país del tercer mundo, dan preeminencia a las acciones educativas como motores de las revoluciones mismas que por otra parte, proporcionan objetivos y contenidos para una nueva educación.

En lo expuesto caben dos conclusiones que se derivan por sí solas. La primera confirma lo sabido: no hay cambio educativo real sin proyectos nacionales en marcha generadores o acogedores de orientaciones pedagógicas teóricas que sirven o explican prácticas educativas renovadoras. La segunda lleva a sustentar que no hay teoría pedagógica innovadora o transformadora si no se finca en un proyecto igualmente innovador, aún cuando éste sea una utopía, y las mismas pedagogías sean las portadoras de esa utopía. Claro es que tomando a la utopía en su significado de proyecto viable en algún momento de la historia, y no sólo como un pensamiento 'utopístico', que niega la utopía verdadera, para enredarse en sí misma, a la manera de un sueño irrealizable. Esta diferencia entre la 'utopía' y lo 'utopístico', marca una distancia entre una doctrina pedagógica válida para engendrar cambios, y otra meramente ilusoria. La primera se encuentra -como corresponde a toda pedagogía que se precie- en el justo cruce de la realidad con la idealidad, la segunda es apenas una idealización exclusiva y, por ende, vana.

Los desafíos y las perspectivas

Las pedagogías críticas que no superan la mera criticidad no inducen cambios educativos en el contexto de las sociedades cerradas porque no descienden a la particularidad de los procesos educativos.

Tampoco estimulan transformaciones valederas las pedagogías desarrollistas tecnocráticas, en tanto sólo perciben un aspecto del complejo mundo de la educación, y -como ya lo dijimos- mucho menos pueden impactar los procesos

educativos las tendencias pedagógicas 'de mantenimiento', ni las autocráticas directamente pensadas contra el cambio.

El examen global de las tendencias del pensamiento educativo latinoamericano de los últimos veinte años, en sus relaciones con las experiencias pedagógicas innovadoras, enseña que las fracturas entre teoría y cambio de la educación proliferan por el desconocimiento del valor de los proyectos educativos realizados, fuera de los esquemas convencionales, por los diversos grupos de la sociedad que aspiran a participar en su construcción. Pero también porque las pedagogías han perdido de vista la especificidad -relativa, pero especificidad al fin- de lo educativo. En un caso, la educación se 'escolariza'; en el otro, se renuncia a tomarla como un fenómeno, y un proceso identificable por rasgos determinados, aún en las más variadas manifestaciones de la vida humana.

De este modo, lo imperativo de un pensamiento pedagógico para el cambio requiere la recuperación ampliada de la especificidad del hecho educativo que, junto con la aceptación de su 'globalidad' conduzca a nuevas y progresivas síntesis dialécticas de la teoría con la práctica de la educación, y de la consolidación o la racionalización, con la innovación creadora. Este imperativo nos coloca, ciertamente, en el complejo plano de las perspectivas y de los desafíos a los que parece seguir y responder el pensamiento pedagógico latinoamericano.

Las pedagogías del área durante el período iniciado en el sesenta, vistas como propuestas de cambios progresivo o transformador, no sólo encontraron y crearon nuevos marcos y nuevas categorías referenciales. También han hallado y producido ideas-ejes, supuestos, sobre los cuales impulsar una nueva actitud que estimule el pensamiento educativo latinoamericano del futuro.

Al aplicar una visión conjunta de las tendencias en su proyección posible y deseable para los años venideros, aquéllas recuperan su prospectividad, tendiéndola sobre la base de ciertos principios generales que explican 'modos' y 'condiciones' de relación entre las teorías y los cambios educativos. Algunos de esos principios han sido ya conquistados por la teoría, aunque todavía no suficientemente internalizados en el acontecer educativo concreto. Otros se van imponiendo por el ejercicio y la generalización de experiencias educativas innovadoras aceptadas como fuentes de las pedagogías de cambio.

Entre tales principios tienen mayor relevancia los siguientes: a) La educación no es un hecho aislado en la vida social. Se explica por ésta, sin que por ello sea sólo una variable dependiente, correspondiéndole también el rol de variable interviniente. La importancia de este reconocimiento es doble para América Latina: en un sentido, porque la educación constituye un factor de movilización social; en otro, porque abre el enfoque pedagógico hacia la interdisciplinariedad sin perder su especificidad.

b) Las doctrinas pedagógicas y la realidad educativa latinoamericana, no representan una posición ni una situación únicas. Su pluralidad refleja intereses y posturas de grupos heterogéneos insertos en la aparente unidad de las estructuras sociales. Las tendencias pedagógicas no son, pues, obra exclusiva de 'pensadores' profesionales, ya que también viven en las diferentes sociedades y culturas nacionales como en los grupos y sub-culturas que las integran.

c) Las prácticas, los procesos y los sistemas educativos originan pautas, modelos y hasta utopías pedagógicas, capaces de obrar aún en las sociedades más cerradas y de lograr una presencia que trasciende lo emergente y circunstancial, no obstante los bloqueos de las clases y los poderes que se les opongan. En esta línea interpretativa es comprensible que ciertos proyectos educativos orientados hacia el cambio, se configuren como alternativas de superación de los contextos menos abiertos. Las estructuras sociales rígidas dejan siempre resquicios que dan margen a actividades educativas renovadoras que combinan modelos educativos muy variados. Los sectores marginados y contestatarios, se convierten en factores de presión que producen fisuras en los modelos educativos elitistas.

d) La existencia de doctrinas pedagógicas de signo innovador no provoca, por sí, ni necesaria ni mecánicamente, procesos educativos de igual signo. Esto se dice sin contar con tendencias supuestamente transformadoras pero que en el fondo no lo son. Es por ello que todo análisis de la dupla 'teoría-cambio' ha de ser primordialmente crítico. Las pedagogías de cambio se miden por su originalidad o por el grado que de la misma alcancen en el manejo de los modelos educativos existentes. Por el contrario, las pedagogías 'inmovilistas' y 'regresivas' viven del 'préstamo' cultural y educativo aplicando mecánicamente modelos transferidos, tipificables por su rigidez y su tradicionalismo.

e) Las pedagogías innovadoras no obran siempre de manera inmediata sobre el contexto socio-educativo y su impacto puede ser diferido o indirecto (por 'irradiación' en círculos concéntricos). La inmediatez del impacto no es, en consecuencia, la única ni la más importante medida para estimar el peso transformador de esas tendencias. Lo que más interesa es establecer la fuerza de esas tendencias según la que -en la coyuntura- posea el grupo portador de la innovación.

f) Los poderes innovadores de una tendencia pedagógica, procedente de la teoría o de la práctica, han de determinarse en relación con el grado de desarrollo, las necesidades y las posibilidades de los contextos particulares. Desde este punto de vista, lo innovador es siempre relativo y no absoluto ni abstracto. Un proceso de alfabetización, o de educación participativa, por ejemplo, es para casi todos los países latinoamericanos, una innovación, mientras puede no serlo para otros países altamente desarrollados. Más todavía, es preciso distinguir la 'innovación' de la 'novedad'. La primera tiene proyección de futuro a partir de la estructura de lo real; la segunda, se queda, generalmente, en la transitoriedad de las 'modas' y de los 'snobismos', bastante frecuentes en la educación latinoamericana de los últimos tiempos. Otro criterio para distinguir las pedagogías de cambio de las que no lo son, ya que las pedagogías autocráticas y las del mismo desarrollismo, recurren a las modas para ocultar, bajo su epidermis tecnocrática y 'modernista', su real condición de pedagogías regresivas o de inmovilización.

Notas

1/ Más justo sería decir "en las proximidades de 1960" porque gran parte de lo que se hizo y se pensó en la pedagogía latinoamericana, comenzó a gestarse en la década del 50. Esta es, en relación con la siguiente, una década de transición que, en muchos aspectos, acumuló los elementos preparatorios de la siguiente. Los años 60 ordenaron, y cuestionaron, esos elementos preparatorios, para colocarlos en otro nivel.

2/ Angel D. Márquez y Encarnación Sobrino, "L'évolution des conceptions et des réalisations pédagogiques en l'Amérique Latine" en Histoire mondiale de l'éducation, dirigida por G. Mialaret, Presses Universitaires de France, Paris, tomo IV en impresión.

3/ Para esta caracterización ver G.W. Rama, Educación, imágenes y estilos de desarrollo, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/6, Buenos Aires, 1977, Cap. I.

4/ Cfr. de A.D. Márquez y E. Sobrino: Op. cit.

5/ Cfr. de María Antonieta Rebeil: "Educación no formal en áreas rurales mexicanas", en Educación y desarrollo dependiente en América Latina, de Daniel A. Morales Gómez y otros, Edic. Garnika, México, 1979, págs. 234-237.

6/ Esto no significa una negación de la importancia de las nuevas tecnologías educativas en el cambio de los procesos educativos, sino tan sólo la preocupación por ubicarlos desde una perspectiva diferente.

7/ Op. cit., pág. 235.

8/ Education as Cultural Imperialism, S. McKay, 1974, pág. 55

9 "Paulo Freire par lui-même", en: Conscientisation. Recherche de Paulo Freire. Document de travail. INODEP, París, 1971, pág. 11.

10/ Sobre los antecedentes y la ubicación del pensamiento de Freire, ver de Carlos Mallo: "Paulo Freire y la pedagogía de la concientización", en Revista Los libros, Buenos Aires, N°40, págs. 17-23. En cuanto a la ubicación de Freire en el cristianismo vale la pena ver de él mismo Os nistros e a liberdade dos oprimidos, Edições Base, 1978.

11/ Pedagogía del oprimido, 2a. edición, Tierra Nueva, Montevideo, 1971, pág. 38.

12/ Pedagogía del oprimido, págs. 46-47.

13/ Pedagogía del oprimido, págs. 52-53 (los subrayados son nuestros).

14/ Pedagogía del oprimido, pág. 53.

15/ Pedagogía del oprimido, pág. 68. Este principio alimenta el libro de Freire: Acción cultural para la libertad, Tierra Nueva, Buenos Aires, 1975, uno de los escritos claves para acceder a su doctrina, junto, naturalmente, con La Educación como práctica de la libertad, y uno de sus trabajos más importantes que no parece haber sido suficientemente percibido por sus seguidores y sus críticos. Nos referimos a Extensión o comunicación, Siglo XXI, Buenos Aires, 1973.

16/ Pedagogía del oprimido, pág. 90.

17/ Cfr. de R. Nassif, Teoría de la educación, Cincel, Madrid, 1980, Cap. 11, parágs. 2.6 a 2.8.

18/ Ver el estudio de Julio de Santa Ana, "De la conciencia oprimida a la conciencia crítica", en Julio Barreiro y otros, Conciencia y revolución. Contribución al proceso de concientización del hombre en América Latina. Ensayos sobre la pedagogía de Paulo Freire, Schapiro-Tierra Nueva, Buenos Aires, 1974, págs. 35-36.

19/ La educación como práctica de la libertad, págs. 66 a 69.

20/ Cfr. de Giovanni Gozzer: Il capitale invisibile, Armando Armando, Roma, (Hay edición española hecha por Editorial Kapelusz, de Buenos Aires).

21/ Un buen panorama de las distintas posiciones desescolaristas, se encuentra en la antología preparada por W.K. Richmond y Mauro Laeng: La desescolarizzazione nell'era tecnologica, Armando Armando, Roma, 1975.

22/ La primera edición de este libro es de 1925. En su versión española ha sido publicado por Siglo XXI, de Buenos Aires, en 1975.

23/ Educación y Futuro, Columba, Buenos Aires, 1967, Cap. I, parag. 4.

24/ La afirmación de la diversidad de pedagogías, aunque todavía pensada con los cánones de una filosofía ultra-idealista, es, sin embargo, uno de los aspectos más rescatables del culturalismo antipositivista, siempre y cuando ese principio sea bajado de la abstracción de los valores, a la realidad diversa de los sectores, clases, generaciones, etc., que hacen la estructura concreta de la sociedad. Tal cual nosotros estamos trabajando aquí la idea plural de las 'pedagogías' no tiene por qué ser opuesta a la formulación de una pedagogía científica, que recoja esas pluralidades.

25/ En todos los casos, los subrayados dentro de las citas de Cirigliano, son nuestros.

26/ Algunas realizaciones educativas no formales están alcanzando un alto grado de sistematización. ¿No implicaría esto una verdadera 'formalización'?

27/ La educación no-formal en la reforma peruana, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/17, Buenos Aires, mayo 1979, (pág. 13). En este concepto el autor utiliza la técnica de definir por oposición y no por sustantividad, aunque supera esa

técnica al incorporar al concepto la idea de la sociedad como 'marco de referencia' de la educación no formal, y las distintas 'formas de aprendizaje' contenidas en las 'actividades sociales' (Los subrayados en las citas son nuestros).

28/ M. Soler Roca: La educación permanente y sus perspectivas en América Latina, Centro Superior de Perfeccionamiento Magisterial, Lima, 1972, pág. 48.

29/ Cfr. Op. Cit., págs 14 y ss.

30/ Consecuencia de esta decisión es la creación, en los Ministerios de Educación, de divisiones importantes dedicadas a la educación de adultos, aún no siempre pensadas en relación con la educación no formal, o de Vice-Ministerios de Educación Permanente y de Adultos, como sucede en Cuba y Nicaragua.

31/ Un caso interesante, por ser excepcional en la región, es el Programa Nacional de Educación Extraescolar de Honduras (PRONAEH) que, desde su misma creación en 1976-77, se encuentra en la jurisdicción del Consejo Superior de Planificación Económica de dicho país.

32/ La edición originaria se hizo en Estados Unidos, (Harper and Row, New York, 1971). La edición española, con el título de Una sociedad sin escuela, fue hecha por Barral, de Madrid, y la francesa con el de Une société sans école (Trad. G. Durand, Editions du Seuil, Paris, 1971).

33/ También el libro de Reimer se editó primeramente en inglés (Doubleday and Company, New York, 1971). Versión española: La escuela ha muerto. Alternativas en educación, Trad. G. Mayans, Barral, Barcelona, 1973.

34/ Sobre la doctrina de Illich hay abundante bibliografía. Nosotros mismos nos hemos ocupado de ella en dos artículos: "Apuntes para una crítica de la teoría de la desescolarización" (Revista de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, N° 10, págs. 20-34) y "La teoría de la desescolarización entre la paradoja y el utopismo" (Perspectivas, Revista de la UNESCO. Edición española de Santillana, de Madrid, N° 3, 1975, págs. 364-376). El número citado de la Revista de Ciencias de la Educación, contiene una serie de artículos sobre Illich: "A quién favorece la desescolarización", dos artículos con igual título, de L. Lombardo-Radice y de Atilio Monasta; "Ivan Illich y Lombardo-Radice: dos reformistas", de Rossanna Rossanda, con la consiguiente "Réplica de Lombardo-Radice". Son de interés, entre muchos otros, el libro de R. Hanooum: Iván Illich ou l'école sans société (Paris, ESF, 1973). Ver también de José Blat Gimeno: "Es necesario suprimir la escolarización del niño" en Perspectivas, de UNESCO, N° 4, 1972.

35/ Une société sans école, pág. 7 (Todas las citas de esta obra están tomadas de su edición francesa).

36/ La escuela ha muerto, págs. 155-156.

37/ Une société ..., pág. 11

38/ "El derrumbe de la escuela: ¿un problema o un síntoma?" en Revista de Ciencias de la Educación, Buenos Aires, N° 7, abril 1972, págs. 6-8.

39/ "El capitalismo del saber" en Gustavo F.J. Cirigliano y otros: Juicio a la escuela, Humanistas, Buenos Aires, 1973, págs. 16-19.

40/ Une société ..., pág. 79.

41/ "El derrumbe de la escuela ..." pág. 13.

42/ Une société ..., pág. 128.

43/ Une société ..., pág. 134.

44/ La escuela ha muerto, Caps. 8 y 9.

45/ Une société ... pág. 111; a este aspecto Illich ha dedicado todo un libro traducido al español con el título de La Convivencialidad (Barral, Madrid, 1974).

46/ En Cahiers Pédagogiques, Paris, diciembre de 1972, págs. 16-17.

47/ Estas correspondencias están establecidas en Juicio a la escuela de Gustavo F.J. Cirigliano, y otros, Op. Cit. págs. 86-87.

48/ "Illich-Maurras-Aristote", en Cahiers Pédagogiques, número citado, pág. 15.

49/ La pregunta toma las palabras del acertado título del libro de R. Hanoum: Ivan Illich ou l'école sans société.

50/ La escuela ha muerto, pág. 155.

51/ Une société ..., pág. 126

52/ Cf. de Edgar Faure y otros: Aprender a ser, UNESCO-Alianza, Madrid, 1971, pág. 71.

53/ Une société ..., Cap. 2.

54/ "Apuntes para una crítica ...", pág. 159, ver llamada 34/

55/ La escuela ha muerto, pág. 159.

56/ La resolución de la Secretaría de Educación de Buenos Aires, del 16 de Julio de 1979, es una buena muestra de esa preocupación, al convocar a un concurso entre los alumnos primarios y secundarios relativo a temas vinculados "con el sentido auténtico de autoridad". El principal considerando hace hincapié en la necesidad de "clarificar y dar amplia difusión al concepto de autoridad (ya) que es el ámbito escolar y sus distintos niveles y modalidades, uno de los campos donde ese concepto debe arraigarse con profundidad; para ello

se requiere la creación de un clima propicio y una acción orientadora por parte de directivos y personal docente, (y) que la mejor forma de valorar ese clima es a través de la ... labor de los alumnos". Por todo esto, "el Secretariado de Educación resuelve disponer la realización de un concurso sobre Autoridad auténtica y responsable" (Centro de Investigaciones Educativas de Buenos Aires: Los valores morales en el contenido de la educación. Estudio de caso en Argentina, OREALC, Santiago de Chile, junio de 1980, pág. 4).

57/ Proceso de la educación en el Uruguay. CONAE, Montevideo, 1975, págs. 1 y 2. (Las expresiones en mayúscula están en el texto original).

58/ El trabajo de Cabezón Contreras apareció en la Revista Educación de Chile, N° 69, octubre-diciembre de 1978.

59/ G.W. Rama, Educación, imágenes ... op. cit., Cap. V parág. E.

60/ Idem, pág. 50.

61/ Theodor Brameld ha propuesto una interesante clasificación de las filosofías educativas que puede fundamentar la tipología que estamos enunciando. Según él hay cuatro grandes tipos de filosofías pedagógicas: 1) las 'perennialistas', de 'regresión cultural', que otorgan validez a los valores propios de la antigüedad y del medioevo; 2) las 'esencialistas', de 'conservación cultural', y mantenedoras de formas educativas dadas, experimentadas y aceptadas por una sociedad; 3) las 'progresivistas', de 'evolución cultural', que postulan cambios graduales a partir de las potencialidades del presente, sea éste social (el de la época actual caracterizada por el desarrollo científico-tecnológico) o el de las capacidades y disposiciones de los sujetos individuales en cada una de sus edades; y, 4) las 'reconstruccionistas', de 'transformación cultural', que apuntan al futuro afirmando la necesidad de una reconstrucción radical de la sociedad. (Cfr. La educación como poder, Trillas, México, 1967).

62/ "Sobre el quehacer filosófico latinoamericano. Algunas consideraciones históricas y reflexiones actuales", en: Revista de la Universidad de México, N° 6-7, 1972, pp. 19-24.

63/ No debe dejar de tenerse en cuenta que las doctrinas pedagógicas no se preocupan de las fundamentaciones científicas como tales. Sin embargo, pueden clasificarse conforme al factor educativo que prioricen y, por ende, ubicarse en la dirección de una determinada disciplina pedagógica que le presta su denominación.

64/ Las citas textuales y los conceptos principales de este pasaje de nuestro estudio, están tomados del Informe final de la Conferencia (Paris, marzo 1980, Ref.: UNESCO, ED/MD/58, párrafos 28 a 37 del "Informe general").

65/ Educación y futuro, op. cit., Primera parte.

EL SISTEMA ESCOLAR BRASILEÑO Y LAS
INNOVACIONES PEDAGOGICAS

Walter E. Garcia

Introducción

El sistema escolar brasileño será aquí entendido como el conjunto de escuelas oficiales (federales, provinciales y municipales) y privadas, que ofrecen enseñanza en distintos grados * conforme a la legislación existente. Así, estas consideraciones no abarcarán -por lo menos como objetivo directo e inmediato del análisis- otras instituciones y agencias que imparten educación en sentido amplio, tales como los medios de comunicación masiva, las escuelas de enseñanza libre y los cursos de entrenamiento realizados en empresas dirigidas específicamente a proporcionar calificación profesional.

La reducción del sistema escolar brasileño a la enseñanza regular, suministrada cotidianamente, tiene el objeto de facilitar el examen del papel cumplido por la escuela en su función de garantizar la enseñanza a la sociedad. Con mucha frecuencia, principalmente en los análisis académicos, esta escuela tiende a ser vista como portadora de virtudes y defectos extremos, configurándose casi un catalizador de todos los méritos y defectos de la sociedad. El mantenimiento o el cambio del sistema escolar pasan a ser vistos, entonces, como el fiel de la balanza de todas las tendencias de conservación o de alteración de la estructura social. Muy raramente, en los análisis efectuados, se consigue aprehender el real significado de los aspectos positivos y negativos comprendidos en la acción educativa concreta. La aparente inercia del sistema es vista por muchos como un síntoma de inadecuación de la función de la escuela respecto de los intereses de todos los individuos, sin una percepción de la real importancia que tiene el acto educativo para ubicar al joven en el nivel de los demás, ayudarlo a entender su mundo y actuar sobre él, etc. En contraposición, muchos entusiastas defensores de los cambios escolares consideran el activismo pedagógico como punto óptimo de acción de la institución escolar, sin plantear en mayor profundidad que esta acción puede esconder un proyecto altamente alienante y enmascarador del verdadero papel de la escuela. El activismo pedagógico, estéril e inconsecuente, puede hallarse, por ejemplo, en algunas propuestas libertarias del tipo 'escuela hecha para los alumnos', cuando todos sabemos

* En Brasil, el primer grado corresponde a la escuela primaria, pero incluye también el ciclo básico del antiguo nivel secundario; el segundo grado está constituido por el resto de este último.

los límites y las inconsistencias de tales formulaciones, por lo menos en el modo habitual con que las mismas son descritas en la jerga pedagógica. La renuencia en asumir una posición de autoridad -que toda estructura escolar presupone-, ¿es buena o mala para el alumno? ¿En qué medida la adopción de pedagogías libertarias en una estructura social autoritaria puede considerarse saludable para el alumno?

El planteamiento de estos interrogantes en el universo del debate parece relevante en la medida en que nos advierte que la escuela no puede ser el árbitro de sus propias modificaciones. La estructuración del sistema escolar, tal como la conocemos hoy en muchos países, es la historia de una evolución que atiende a los intereses y a las demandas de los grupos que se identifican como voceros de la sociedad -genéricamente considerada. En este sentido el sistema escolar y las innovaciones por él generadas conforman un sistema de fuerzas que representa las bases del poder. Los mecanismos de cohesión social se encuentran, por lo tanto, referidos a un esquema de fuerzas dominantes, y la actuación del sistema escolar se lleva a cabo siempre en función de estas determinaciones. El sistema escolar es, en consecuencia un subsistema del sistema social global y, osaríamos decir, no siempre el más importante, toda vez que las decisiones mayores del poder no siempre toman en cuenta las necesidades de la escuela o de los intereses que ella representa.

En relación con un marco social más amplio, las carencias del sistema escolar inducen a plantear críticas e interrogantes acerca de la medida en que la institución escolar cumple con las funciones que de ella se esperan. Estas críticas e interrogantes son, comúnmente, el estímulo más evidente para justificar la necesidad de innovaciones. En un primer momento, por tanto, podremos decir que la innovación surge como una propuesta capaz de generar cambios que restablezcan el equilibrio presumiblemente roto. Conviene establecer, desde ya, el sentido de la innovación como una tentativa de introducir cambios considerados positivos en determinado orden escolar. Es importante dejar sentada esta idea, ya que para los educadores en general la innovación se presenta como un componente positivo, que se dispone a contribuir al perfeccionamiento del sistema escolar. No se debe perder de vista, sin embargo, que incluso esta afirmación del sentido altruista de la innovación es pasible de réplica. Algo que es juzgado bueno para los educadores puede que no lo sea para el alumno (recordemos las decisiones de eliminar las clases de los sábados en la escuela primaria). Del mismo modo, algo que puede considerarse deseable para la burocracia estatal puede ser negativo desde el punto de vista de la formación del alumno (recordemos siempre las sugerencias curriculares, los criterios de evaluación de los planes de educación, etc.).

En función de lo anteriormente enunciado podemos percatarnos de que el concepto de innovación presupone, habitualmente, una perspectiva social conservadora, aunque no debemos descartar la posibilidad de propuestas revolucionarias -como parecen indicar algunos autores- o reaccionarias. Un reciente estudio de un organismo canadiense admite varios tipos de innovaciones -desde las conservadoras hasta las del tipo revolucionario de avanzada, sin olvidar mencionar también a las de tipo nihilista 1/. En otro estudio reciente, Saviani 2/ menciona la posibilidad de que la

innovación pueda asumir, adoptando la perspectiva dialéctica, la revisión de las finalidades de la educación, colocándose así al servicio de la revolución social. Sin embargo este mismo autor destaca, en dicho estudio, que el término 'innovación' se aplica con mayor propiedad a aquellos cambios operados en el seno de la actividad escolar, pudiéndose recurrir a las formas para-institucionales y/o no-institucionales para reforzar las modificaciones propuestas.

Las consideraciones precedentes nos ayudan a definir a las innovaciones del sistema escolar como modificaciones que pretenden mejorar el desempeño de éste de acuerdo con algún criterio ya establecido. En este sentido se habla de innovaciones que tienen en vista la mejoría de la organización curricular, de la atención de la clientela, de los procesos de evaluación, de las relaciones profesor/alumno, etc. En la sociedad no existen parámetros claramente definidos para justificar la necesidad de innovaciones en uno u otro sector del sistema escolar. En general estas cuestiones se relacionan mucho más con el nivel de la sensibilidad que con el de la razón. La percepción de necesidades, reales o presumibles, actúa como un poderoso instrumento para inducir cambios.

En el caso brasileño en particular, ha sido muy común considerar el cambio en la legislación escolar como el mejor medio para producir innovaciones en la realidad educativa. Esta convicción alimenta todavía hoy el sueño innovador de todos aquellos que administran el sistema escolar. Entre las distintas funciones que desempeñaría en este contexto, la ley tendría la fuerza mágica de restablecer el equilibrio del sistema escolar. Al cambiar la ley, políticos, administradores y educadores deponen sus indagaciones y dudas, esperando que la 'fuerza pedagógica de la ley' 3/ produzca los cambios que el proceso pedagógico regular no consigue efectuar.

Por considerar que la legislación, encarada en el sentido amplio de una disposición normativa -con fuerza de ley-, refleja la gran mayoría de las aspiraciones innovadoras de aquellos que actúan en el área educacional, desarrollaremos las partes siguientes de este texto buscando captar las tendencias más generales que han orientado la educación brasileña en los últimos años. Las interpretaciones sugeridas, antes que explicaciones completas y acabadas, deben ser vistas como ejercicios que intentan revelar el papel de la legislación en la producción de innovaciones en el sistema escolar, sin perder de vista que siempre hay una enorme distancia entre el discurso y la acción. Sin embargo, como creemos que las intenciones traducen siempre una predisposición para la acción, consideraremos que las propuestas de la legislación tienen como objetivo definido innovar.

Incluso el análisis de la legislación debe efectuarse en función del amplio contexto que orienta la evolución cultural del país, ocurriendo con frecuencia que la ley puede estar encubriendo significados que no siempre son aprehendidos en una primera observación 4/. A pesar de todo, nuestros educadores y legisladores continúan propugnando innovaciones para el área educativa. ¿Cuál es el telón de fondo de estos cambios? ¿De qué manera se comportan el educador y el político frente a las propuestas de cambio del sistema escolar? Estos interrogantes se discutirán a continuación.

La historia más reciente de la educación brasileña se divide en dos fases, que presentan características muy distintas en relación con las innovaciones. Por un lado, encontramos la innovación propuesta y animada por debates que podríamos clasificar genéricamente como de inspiración liberal. El período considerado -1945/1964- discute grandes cuestiones al respecto (gratuidad, libertad de enseñanza) y busca definir el papel del Estado en la conducción de la política educacional.

Muchos de los educadores relacionados con las propuestas y definiciones de la Ley de Directivas y Bases de la Educación Nacional se sienten dirigiendo los rumbos de los debates y modificando el curso de la historia de esta etapa.

El período 1964/1978 invierte el sentido de la participación del educador en el proceso de cambios de la educación. El Estado es el agente que dispone qué, cuándo y cómo innovar, cabiendo al especialista en educación el papel de proveedor de aportes para la toma de decisiones.

El período 1964/1978 se hace presente todavía en nuestra experiencia cotidiana. Cuando se inicia el debate de los rumbos dados a la educación en esta etapa, se percibe con mayor claridad su inspiración autoritaria. Es justamente esta matriz la que está siendo actualmente cuestionada en la educación, en la medida en que ella trajo consecuencias que repercutieron en todo el cuerpo social. La abundancia de reformas poco alteró -cuando no agravó- las distorsiones crónicas del sistema de enseñanza. Cualitativa y cuantitativamente, nuestra enseñanza está muy mal. Me remito a los pronunciamientos de quien fué en 1980 ministro de Educación Eduardo Portela, y a los escritos del Profesor Pedro Demo, para una evaluación real de lo que ocurre 5/.

El mayor justificativo para la elección de la periodización antes señalada es que, tanto en 1945 como en 1980, el país se ubica en la perspectiva de adoptar innovaciones en el sistema escolar al tiempo que debe enfrentar la enorme tarea de desmontar la estructura erigida bajo una inspiración autoritaria.

La vivencia de esta inadecuación es hoy terrible. Las propuestas más optimistas para el presente revelan una mezcla de impotencia e incapacidad para elegir la mejor estrategia para el combate. En 1945 también ocurría lo mismo. La Constituyente, la incorporación de las ideas lanzadas en 1930 y el amplio debate crearon fundadas razones de optimismo. Sin embargo, no seamos ingenuos: 1945 no es igual a 1980. Es lo que veremos más adelante.

Las propuestas innovadoras - 1945/1964

La caída de Vargas, cerrando el ciclo del 'Estado Novo', ya encuentra al país con un sistema económico debidamente ordenado en función de los nuevos grupos que ganan expresión a partir de 1930, con la superación de las viejas oligarquías 6/. El progresivo ascenso político de los grupos urbanos (industriales, de servicios, etc.) y su fortalecimiento a través de leyes e instituciones nacidas en el período 1930/1945 crean condiciones favorables

para reiniciar el debate educacional.

La naciente clase media urbana de la década de 1930, aunque supeditada a los grupos dominantes 7/, encuentra canales de expresión en esta etapa por intermedio de educadores de alto nivel que, además de empeñarse en interminables discusiones doctrinarias (grupos católicos y liberales, por ejemplo) formulan ante el poder sus reivindicaciones más urgentes. La superación del 'Estado Novo' en 1945 encuentra a este mismo grupo bastante activo todavía y con representación suficiente para un retorno al debate.

La primera victoria se obtiene por medio del capítulo de la Constitución de 1946 referente a la educación y a la cultura, que revive el espíritu de los mismos dispositivos constitucionales de 1934, abandonados en el período autoritario iniciado en 1937. Luego de triunfar en esta primera batalla, se trataba de ganar la guerra por la aprobación de la Ley de Directivas y Bases de la Educación Nacional, también prevista en la Constitución de 1946.

La elaboración del proyecto de Directivas y Bases, hasta su transformación en ley en 1961, es una historia ya bien conocida en Brasil 8/. Sin embargo, para los colegas de otros países diremos que esta lucha, a la par de revivir antiguas querellas (católicos y liberales) incorpora y anima nuevos grupos que participan de los asuntos educacionales (asociaciones, profesores, etc.), surgidos justamente en razón del debate establecido acerca de los destinos de la educación nacional 9/.

En cuanto a las propuestas de innovaciones, el período 1945/1964 deja margen para algunas observaciones que conviene señalar, según examinaremos a continuación.

1) La Ley de Directivas y Bases (LDB) de 1961 no define con suficiente claridad sus reales intenciones.

Como fruto del intenso debate con respecto al proyecto, el texto final aprobado refleja las enmiendas que se hicieron necesarias para configurar una 'solución negociada' por los políticos. Ejemplo de esta indefinición, es la concerniente a la obligatoriedad escolar. Esta, como todos saben, es uno de los ejes de toda teoría liberal, al estipular que el fundamento de la sociedad civil es la existencia de un sistema escolar que dé una formación inicial básica a todos los ciudadanos. La obligatoriedad está claramente definida en la Constitución de 1946 (artículo 168, inciso I). La LDB hace explícita esa obligatoriedad de manera contradictoria (ver Título II -Del Derecho a la Educación-, LDB) al expresar el derecho de la familia a elegir la educación de los hijos y al referirse a la obligatoriedad del poder público de mantener escuelas. Para coronar esta indefinición, se debe registrar la redacción del artículo 30 de la misma ley. Cualquier ciudadano, para ocupar un empleo público, deberá presentar prueba de la inscripción de sus hijos en la escuela o probar que los mismos reciben enseñanza en el hogar. Esta obligatoriedad es revocada, entre otros casos, cuando el padre o responsable demuestra ser muy pobre o cuando hay insuficiencia de escuelas.

La falta de claridad puede señalarse también con respecto a la administración del sistema de enseñanza. Dice el artículo 11 de la LDB que la Unión, los Estados y el Distrito Federal organizarán sus propios sistemas de enseñanza con observancia de la ley. Este dispositivo, que tal vez refleje todavía discusiones entabladas en torno del tema centralización/descentralización, sería de extrema importancia para la cuestión de la innovación, principalmente si admitimos que ésta prospera en un clima de flexibilidad, descentralización, etc. En verdad, poco se ha definido y aclarado sobre los sistemas de enseñanza 10/. La práctica de la ley reveló que en muchos casos los mecanismos de centralización se concretaron en una mezcla híbrida de la legislación heredada del 'Estado Novo' con las nuevas y contradictorias propuestas.

En realidad, según pondera Florestan Fernandes, las innovaciones pedagógicas del proyecto de la LDB fueron tan distorsionadas que era difícil salvarlas. Tal como está, decía el mencionado autor 11/ en esa época, "el proyecto constituye una colcha de retazos, cuya parte buena no puede prestar servicios útiles, a causa de los innumerables malos remiendos que recibió y de la precariedad de su confección como un todo".

2) La legislación educacional del 'Estado Novo' persiste en el período 1945/1964, agravando la distancia entre las propuestas y las condiciones de la realidad educativa.

En el caso de que aceptemos que la innovación es fruto de las mediaciones establecidas entre las propuestas de cambio y las condiciones objetivas para que ellas ocurran, verificaremos que en el período 1945/1964 ellas fueron relativamente escasas. Análisis insospechables indican que la evolución de las tasas de alfabetización en este período ocurre más por factores derivados del crecimiento y la urbanización que por políticas claramente definidas de erradicación del analfabetismo 12/.

Las innovaciones estrictamente pedagógicas son relativamente pocas. En esta época, la administración de la enseñanza primaria continúa enteramente entregada a los estados y municipios. Algunas escuelas privadas adoptan ideas venidas del exterior, pero su alcance es limitado no sólo en razón de su ámbito de acción sino sobre todo porque como veremos más adelante, las innovaciones deben ser 'oficilizadas'.

En realidad, la legislación de la enseñanza generada en el período inmediatamente anterior -básicamente las leyes orgánicas de la enseñanza- todavía persiste hasta la definición de la ley 4.024/61. Y esta legislación, más que estimular ^a inducir innovaciones, ofrece como modelo de referencia la sumisión a lo formal, la obediencia al precepto, en vez de su práctica. Esta persistencia de patrones es, según Valnir Chagas 13/, algo digno de estudio, ya que una legislación generada en un contexto histórico específico pudo persistir en otro período, estableciendo un 'continuum' que merece ser bien comprendido.

La constatación de inadecuaciones entre los reclamos del nuevo orden liberal -que en el plan político-económico corresponde a la intensificación del proceso de sustitución de importaciones y la adopción de una nueva ideología nacional-desarrollista- y el aparato educativo entonces existente, lleva a la administración educacional a encontrar curiosas soluciones, todas ellas filtradas

a través de las brechas de la legislación y dirigidas a atender a una urgente diversificación cualitativa de la educación, reclamada por los grupos de vanguardia de la sociedad.

3) Las propuestas de innovación pedagógica surgen como soluciones importadas que representan aspectos aislados, sin una visión global del problema educativo.

Esta afirmación es coherente con la tradición brasileña, que valoriza el producto externo en detrimento de eventuales soluciones autóctonas. En el período 1945/1964 tanto el ambiente educacional como el cultural, están todavía apegados a la evolución de ideas generadas en el exterior. El desarrollo de nuevos métodos de enseñanza aún es la matriz que encierra muchas preocupaciones de innovación.

Se comprueba que los cursos secundarios experimentales, a pesar de la actitud optimista de Anísio Teixeira, poco agregan al enriquecimiento del sistema escolar. Limitadas a las instituciones privadas, en su mayoría con clientela de elevado nivel socioeconómico, estas experiencias se volcaron casi siempre hacia los problemas metodológicos, "no señalándose, la mayor parte de las veces, aquellas líneas de libertad flexible, imaginación creadora, capacidad de adaptación a los cambios, que caracterizan a las más auténticas escuelas secundarias modernas" 14/.

El mismo fenómeno ocurre con las escuelas católicas, que buscan la aplicación de los principios de Montessori/Lubienska. Según destaca Gersolina Avelar 15/, aún no existía una adecuación entre las propuestas de innovación y los problemas nacionales pensados desde el punto de vista del sistema de enseñanza. De hecho, pondera Avelar, "la realidad brasileña exigía frente a los datos estadísticos (gran número de niños sin escuelas, enorme falta de profesores, situación económica de país dependiente) un nuevo tipo de escuela. Escuela activa, sí, pero en otro molde" 16/.

En líneas generales, los cambios propugnados por las innovaciones en el plano pedagógico, encararon más las alteraciones en la línea del curriculum tradicional, dividido por 'materias', que la incorporación de un nuevo concepto de la educación. De esta manera, según destaca Celso Ferretti, "muchos de los cambios curriculares propuestos no podrían ser considerados correctamente como 'innovaciones', en cuanto a producción. Podrían serlo, sin embargo, en cuanto a adopción, adaptación y utilización en el contexto brasileño, de innovaciones educacionales producidas originalmente para hacer frente a los desafíos existentes en otros contextos" 17/.

En áreas más específicas, como en la enseñanza de las ciencias, donde fue posible acompañar el proceso de innovación dándole bases de apoyo eminentemente nacionales, los cambios son significativos si se comparan con la situación anterior de la enseñanza en el área. En tanto, como advierte Krasilchik, "considerando dimensión y profundidad, creemos que la transformación fue superficial y limitada. La modificación más importante consistió en la sustitución de los contenidos anteriormente enseñados por otros más actuales" 18/.

Todos los ejemplos anteriores revelan que la innovación, por representar un componente 'moderno' en oposición a lo 'tradicional', se impone como algo encapsulado y sin vínculos profundos con la realidad que encuadra las acciones del sistema escolar.

4) En el período 1945/1964, la legislación innovadora surge como un elemento que se superpone a la legislación existente.

Así ocurrió con los cursos secundarios experimentales, creados por circular de 1958. Con anterioridad, los colegios de aplicación habían sido creados por decreto-ley, y los colegios vocacionales se instituyeron en San Pablo por decreto-ley de 1961. Algunas iniciativas del INEP -Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos-, como la Escuela Parque de Bahía 19/ y la Escuela de Demostración del CRPE de San Pablo, también surgen como proyectos piloto sin mayores vínculos con la cadena de enseñanza regular.

En otra perspectiva que da cuenta de los desdoblamientos prácticos de la ideología nacional-desarrollista, asistimos ya en el final de este período al surgimiento del Programa Nacional de Alfabetización, sobre la base de las propuestas de Paulo Freire 20/. Este programa y su reglamentación se ponen en marcha a través de resoluciones ministeriales. Aunque su propuesta fuese altamente interesante desde el punto de vista político, desde la perspectiva educacional no tuvo fuerzas suficientes para involucrar a la estructura del Ministerio de Educación y Cultura.

Estas iniciativas, con excepción de la de Paulo Freire, junto a muchas otras desarrolladas en el país (notoriamente algunos trabajos de grupos católicos), traen en sí el germen de su autodestrucción. Al surgir como lo 'moderno', concebido éste como solución generada en centros más evolucionados y sin el apoyo de una estructura que les dé soporte, estas iniciativas obtienen resultados relativamente modestos, y su continuidad queda sujeta a la permanencia de las condiciones objetivas que determinaron su aparición. De esta forma, las propuestas que incluyen algún contenido innovador se acomodan en los meandros de la legislación existente, por medio de procedimientos y experiencias de difícil generalización al sistema escolar. Las propuestas que actúan dentro de estos moldes tienen, por lo tanto, un trato peculiar por parte de la administración del sistema escolar y difícilmente podríamos identificar cuál de los factores comprendidos en el trabajo realizado es, de hecho, el responsable de los cambios ocurridos respecto del patrón tradicional. Por ejemplo, la posibilidad de contratar profesores en número superior al de las clases que deben dictarse, ha sido privativa de los colegios vocacionales de San Pablo y del Colegio de Aplicación de la Universidad de San Pablo, en la misma ciudad, durante la década de 1960. Esta orientación, sin embargo, jamás llegó a ser evaluada más que en función de los determinantes específicos de las respectivas experiencias.

Tal vez podamos aplicar a algunas propuestas de innovación del período considerado la siguiente evaluación hecha por Maria Luiza Santos Ribeiro y Miriam Jorge Warde: "Las experiencias de renovación se hicieron sobre la base de una creciente complejidad técnico-pedagógica posible por su carácter de 'excepcionalidad', por su reducido alcance cuantitativo. Además, la legislación que reguló su funcionamiento, al darles carácter de 'experimentales' les trazó

un destino de laboratorio. Posteriormente cuando se consideraba la extensión de algunas de ellas, organismos oficiales jugaron en su contra el argumento de la 'inviabilidad presupuestaria'" 21/.

La posibilidad de superación de las distancias existentes entre las propuestas de innovación y la realidad educativa estaría presente en la Ley de Directivas y Bases de 1961, si no fuesen tan profundas las deficiencias y limitaciones que ella incorpora. Las experiencias aisladas son absorbidas por la Ley 4024/61, que pasa a darles un trato sistemático, bajo nuevo ropaje, ahora ya bajo la égida del Consejo Federal y de los Consejos Estatales de Educación.

El dinamismo de la sociedad, sin embargo, comienza a exigir ese mismo año definiciones más serias desde el punto de vista político y económico. El agravamiento de las contradicciones entre las corrientes internacionalistas y nacionalistas de la economía, además de la polarización política interna que se va acentuando, culminan con el movimiento de 1964.

A partir de ahí, se instaura un nuevo ciclo y el sistema escolar es llamado a desempeñar un nuevo papel.

Las propuestas innovadoras - 1964/1978

La convicción liberal del período anterior -donde los educadores fundamentalmente actúan con gran soltura en la proposición de modificaciones para el sistema escolar- evoluciona, ocasionando alteraciones significativas respecto de la participación de los distintos profesionales de la educación, que son ahora movilizados para apoyar los cambios deseados por el poder emergente. Y este poder expresa, en las distintas medidas que toma en la conducción del nuevo gobierno, una opción bastante clara con respecto a las cuestiones político-económicas y de seguridad nacional.

El sistema de enseñanza no podía quedar aislado de la estrategia global del gobierno, que se desarrolla asumiendo formas bien nítidas en relación con el período inmediatamente anterior. Por eso, al acentuar los aspectos disciplinarios y al mismo tiempo enfatizar la necesidad de que las escuelas se vuelquen más hacia las formas prácticas del conocimiento, el sistema escolar se acomoda al nuevo orden. Es claro que el discurso, por lo menos en la fase inicial del movimiento de 1964, todavía está contaminado por el enfoque mesiánico, tal como lo proponían los pioneros de la educación, al destacar que "es indispensable expandir la enseñanza en todos sus grados, llevando a los brasileños, independientemente de sus condiciones sociales, las oportunidades adecuadas a la capacidad y ambiciones de cada uno" 22/.

Con el correr del tiempo, los distintos escalones del poder que pasan a interferir en la educación -a nivel nacional- van acentuando la función disciplinaria del sistema escolar por medio de una profusa legislación. Esta función se manifiesta en varios planos, ya sea mediante sutiles mecanismos de reorientación del sistema escolar o a través de medidas definidas y explícitas como los cursos de Educación Moral y Cívica.

La dirección en que evoluciona el sistema escolar, tendiente a incorporar cambios bajo la inspiración de la competencia técnica provista por los educadores que colaboran en los distintos proyectos, busca enseguida, entre sus medidas más eficaces, una definición de los papeles de los diversos agentes involucrados en el proceso pedagógico. (Se dicta el Estatuto para los Profesores; se reglamentan las formas de asociación para los alumnos).

Colocada la cuestión en este plano, la función disciplinaria aísla el problema educativo de otros posibles vínculos, reduciéndolo a una dimensión eminentemente técnica. Para facilitar este enfoque están a disposición de los que dirigen el sistema escolar todas las interpretaciones referentes a la 'educación como inversión', que juzgamos innecesario analizar en este texto. En realidad, y esto puede observarse, por ejemplo, en el Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social, se postula que la cuestión escolar puede resolverse mediante la utilización óptima de todos los recursos, permitiendo que el país tenga un sistema educativo capaz de responder al cuadro de la evolución. Para justificar el empleo de la planificación como instrumento capaz de superar los obstáculos del momento, se presenta la educación como barrera al propio desarrollo, ya que ella actuaría "como factor obstaculizante de la satisfacción de las aspiraciones de progreso del Brasil y de su pueblo" 23/.

Entendemos que el predominio de esta orientación de reducir las cuestiones del sistema escolar a una estrategia de combinación óptima de elementos (recursos, personal, edificios, matrícula, etc.), además de ejercer un papel político relevante en el comienzo del movimiento de 1964, va asumiendo con el pasar del tiempo el carácter de una función en sí misma, en razón de otros aspectos vinculados. Así, podemos percibir que la orientación de la planificación, igual, en fin, que todas las directivas del gobierno, va centralizando progresivamente las decisiones, reduciendo las funciones de las esferas provinciales y municipales y creando nuevos mecanismos y órganos de control justificadores de las medidas adoptadas. Los espacios existentes se refuerzan y se abren nuevas fronteras, de tal manera que en el período examinado prácticamente se modifica toda la legislación de la enseñanza.

La participación de los educadores, dando a la planificación un aura de mayor seriedad aún, permite que la legislación elaborada en el período incorpore muchas de las críticas dirigidas antes de 1964 a la enseñanza en general. Al carácter elitista de la enseñanza superior se contraponen una política de expansión de vacantes; ante la crítica del carácter libresco de la escuela se crea la profesionalización de la enseñanza de segundo grado (secundaria); el abandono prematuro tiene como solución la enseñanza suplementaria*; debido a la ausencia de planeamiento curricular sistemático se establece un núcleo común de estudios para el primer grado (primaria y secundario básico), y de esta propuesta a las guías curriculares hay poca distancia.

* "Suplementarios" se llaman los cursos acelerados de secundario para adultos.

Ese compromiso de los especialistas como agentes capaces de viabilizar la nueva estructura educacional, los transforma en tecnócratas, en la medida en que cada vez se van aislando más de los reales problemas, inmersos como se hallan en órganos centralizados de decisión. Por lo tanto, en esta condición de elemento técnico especializado a que es llamado a fin de hallar soluciones para los problemas educacionales del país, el educador acaba convirtiéndose en socio del poder y actúa en órganos centrales que existen para justificar la legislación que los ha generado, independientemente de las condiciones objetivas del sistema escolar. En este contexto podríamos preguntar: ¿en qué queda la innovación? ¿No será ella un mero adorno pedagógico, en la medida en que aquello que debería ser cambiado ya lo ha sido en razón del cuadro histórico aquí apenas delineado? Como veremos a continuación, el análisis de algunos puntos específicos quizá nos ayude a aclarar esas cuestiones.

1) La legislación educacional del período incorpora las innovaciones -reclamadas o no por la sociedad- al sistema regular de enseñanza.

Al contrario de lo ocurrido durante el período anterior, donde el debate y la circulación de ideas educacionales generaban el clima para la propuesta de cambios en el sistema escolar, en esta nueva fase los educadores son reclutados en distintos puntos del país para dar respaldo a las nuevas propuestas emanadas del poder. La legislación se va acumulando durante esta etapa, revelando contradicciones e incoherencias que son ya bien conocidas. Aun cuando las propuestas de innovación se elaboren en grupos de trabajo y permitan algún tipo de debate (como fue el caso del anteproyecto de la ley 5692/71), se verifica que ellas ya surgen con la marca de un producto listo para ser lanzado al mercado. Aunque algunos estudiosos interpreten las profundas alteraciones ocurridas en la educación brasileña durante este período como la expresión de una gran cantidad de contradicciones experimentadas en el interior de la sociedad, y consideren que al sistema escolar le cabría la tarea de sortear las crisis, aunque no pudiera superarlas 24/, en realidad consideramos que poco se ha discutido la participación del educador en la generación y sustentación de toda la estructura organizada desde entonces. Este educador, generalmente actuando bajo el estímulo del político, propone las innovaciones como un agente externo al sistema escolar. Esta afirmación merece algunas aclaraciones.

En primer lugar, según destaca Huberman 25/, pocas veces el propio sistema escolar está en condiciones de evaluar sus propias necesidades de cambio; por eso la gran mayoría de las innovaciones tiene origen externo al sistema. Y estas propuestas externas tienen comúnmente poca eficacia, desde el momento en que no consiguen comprometer en profundidad a profesores y alumnos. En segundo término, al asumir la tarea de reformular el sistema de enseñanza, los educadores proyectan sus experiencias y propuestas buscando acomodarlas a las orientaciones políticas que reciben, sin entender claramente el significado de estas últimas. Al entregar el Informe de la reforma de la enseñanza de primero y segundo grados, el Grupo de Trabajo así lo expresa al Ministro de Educación, cuando le comenta por qué no envía proyectos definitivos de ley: "Cualquier reforma en profundidad, como la que preconiza el G.T. (Grupo de Trabajo), debe integrarse en las líneas de una política general de prioridades; ahora el nuevo gobierno, para estructurar el denominado Proyecto Brasileño de Desarrollo, estudia aún las líneas de esta política global y las prioridades de inversión" 26/. Esta afirmación explica, tal vez, por qué se propuso la escuela de ocho años sin considerar los recursos financieros necesarios.

La participación del educador como agente externo que aspira a modificar la estructura del sistema escolar explica la diferencia existente entre el tipo de legislación producida en la etapa anterior y en ésta. En el período 1964/1978 la legislación educativa tiene la pretensión de dar solución completa y definitiva a los problemas, no sólo en razón del carácter centralizador-autoritario de los procesos de toma de decisiones sino también, y sobre todo, en función de la existencia de órganos colegiados que dan al profesional de la educación la oportunidad de ejercer su conocimiento específico, por intermedio de los Consejos de Educación (Federal y Estatales). La legislación complementaria, surgida con el objeto de aclarar la legislación principal continúa actuando como agente externo al sistema escolar, con dudosa eficacia respecto de las modificaciones producidas. Internamente, la escuela sigue incorporando a su manera las nuevas posturas pedagógicas.

La profesionalización del segundo grado, la integración del antiguo nivel primario con el Gimnasio (ciclo básico del secundario) son cuestiones, entre otras, que las escuelas deben solucionar a su modo, aunque para eso tengan que recurrir, cosa que hacen con el mayor celo y prontitud, a la vieja fórmula de aceptar el discurso y continuar haciendo exactamente lo que venían realizando.

Pese a todo el mesianismo pedagógico exaltado durante este período, la escuela aún sigue presa de su incertidumbre. En el decir de Castro y colaboradores, la escuela que mejor retrata nuestra realidad es todavía aquella del "alumno que es pobre y vive lejos" 27/.

2) El abuso del planeamiento educacional pretendió considerar cuestiones de naturaleza cualitativa como si fuesen problemas eminentemente cuantitativos.

A fines de la década de 1960 y comienzos de 1970, el sistema escolar buscaba apoyo en la teoría del capital humano, recurriendo a las explicaciones sobre tasas de inversión y de retorno en educación. Con esta postura se pretendía conferir al planeamiento la condición de medio óptimo para implantar innovaciones eliminando, en consecuencia, las mediaciones e intermediaciones inevitables que deben existir entre la propuesta y su consolidación en la práctica. Según destaca el Profesor Divonzir A. Gusso, "los problemas de fondo -hoy denominados 'cualitativos'- permanecieron y, en algunos casos, fueron agravados por la heterogeneidad con que se hicieron expandir las redes escolares" 28/.

Esta pretensión de reducir las cuestiones educativas a una mera elección de los medios para obtener una acción óptima, explica la gran carrera para la adopción de modernas tecnologías, no sólo en el nivel de los equipamientos, sino también mediante nuevas formas de concebir el trabajo pedagógico. Estas tecnologías incluyen desde proyectos de uso de satélites para alfabetización hasta la adopción de principios psicológicos capaces de tornar más dinámico el proceso de enseñanza-aprendizaje. En una evaluación efectuada recientemente, Araujo Oliveira 29/ destaca que desde mediados de la década de 1960 -cuando algunas empresas inician la oferta de servicios de tecnología educacional- hasta promediar la de 1970 -cuando se

desarrollan varios proyectos con apoyo gubernamental, la contribución de este tipo de tecnología para el mejoramiento de la educación fue modesta, por no decir negativa, con excepción -remarca Araujo- del área de entrenamiento industrial y de la educación técnica.

En este encuadre, que pretende valorar el planeamiento, la innovación concebida en los escalones de la burocracia gubernamental tiende a tomarse estática e impermeable, llegando a las escuelas como algo ajeno. Es el caso de las guías curriculares, que aunque sean "preparadas por agencias gubernamentales son simples modelos, no importa qué bien hechas y organizadas estén" 30/. En rigor, destaca Martins, son las personas pertenecientes a la institución escolar quienes deben planear su curriculum respondiendo así a la especificidad de la subcultura que la escuela vive.

3) En el enfoque asumido para la educación en el período 1964/1978, la participación del educador en la generación de las innovaciones se produce en función de criterios extrapedagógicos.

De acuerdo con la característica ya señalada de que en el período analizado la fuerte tendencia disciplinaria primaba por sobre todos los elementos que componen el proceso, los educadores que actúan en la formulación de la legislación son llamados en función de criterios que poco tienen que ver con la innovación. Además, en gran número de casos se puede percibir a la función disciplinaria actuando para eliminar o suprimir iniciativas que, aunque innovadoras, son ajenas al criterio de la tecnocracia. Los trabajos y las iniciativas de enseñanza que no tienen el sello del nuevo orden pedagógico no son sancionados por los Consejos de Educación, órganos integrados exclusivamente por educadores o personas con calificación técnica para ser así denominados.

Si comparamos los patrones usuales que caracterizan al individuo innovador -joven, cosmopolita, con disposición para el disenso, etc.- con el perfil típico del educador que define las innovaciones en el período 1964/1978, hallaremos una gran distancia. Esta constatación, más que pretender denigrar a aquellos que participaron en las grandes definiciones de esta etapa, nos ayuda a comprender mejor en qué medida el trabajo del profesional de la educación está sujeto a variables que escapan a su control. Incluso cuando los educadores que dirigen las innovaciones en el período disienten con las orientaciones recibidas, lo hacen con poca vehemencia. Sin embargo, aplauden con entusiasmo aquellas medidas que vienen al encuentro de lo que juzgan benéfico a la educación.

En este cuadro de constataciones, podremos percibir que el educador que participa de propuestas innovadoras en el período analizado retorna a los lugares comunes con que la sociedad expresa aquellas verdades que ya cayeron en desuso o que no provocan ningún efecto cuando se las escucha. La legislación del período está fuertemente impregnada de esos lugares comunes. Por ese motivo creemos que no es injusto afirmar que el tipo de innovador aceptado como patrón de excelencia en el período examinado, es aquel que se apega al conservadurismo y confía más en la palabra de su círculo de relaciones que en la evidencia del conocimiento científico 31/.

4) La legislación educacional crea su propia burocracia, relegando el trabajo pedagógico a un plano distante e irrelevante.

Este aspecto, ya abordado en párrafos anteriores, busca realzar el hecho de que la perspectiva disciplinaria de la legislación, al mismo tiempo que se preocupa por quemar etapas en el proceso de desarrollo adoptando la mística del planeamiento como paradigma de acción, transforma a los tecnócratas de la educación en las figuras más importantes del sistema escolar. Como estos educadores participan en la elaboración de las leyes, a ellos cabe también la función de traducir sus propios pensamientos por medio de los innumerables órganos de asesoramiento y consultoría existentes en los niveles federal y estatales.

Por sugestión de la profesora Julieta Calazans, con quien charlamos sobre este tópico, pretendimos verificar la correlación de este punto con el posible aumento del número de profesores en funciones no docentes dentro del sistema escolar. Sin embargo, las estadísticas consultadas no registraban la información. A pesar de ello se puede percibir que en el período 1964/1978 la legislación educacional crea su propia burocracia pedagógica, que pasa a interferir directamente en la vida 'intramuros' de las escuelas. La innovación, que antes era fruto de una interacción creativa en la institución escolar, pasa ahora a depender de un intérprete externo que 'aprueba' o 'rechaza' la propuesta formulada. La estrategia de acción de esta burocracia pedagógica se concentra en dos puntos que a nuestro parecer son bien claros y explícitos en esa etapa: reducir la innovación a experiencias puntuales ('casuismo') y aumentar los controles sobre la institución escolar.

Una posible explicación para el 'casuismo' de la burocracia pedagógica que dirige el sistema escolar reside en el hecho de que no pudiendo decidir acerca de cuestiones sustantivas -aprobación de recursos financieros para la educación, por ejemplo- los educadores se vuelcan hacia el espacio que les está permitido, reforzando así la función disciplinaria. Además es en el 'casuismo' donde el educador que conduce la burocracia se realiza. En estos casos él habla como especialista y tiene la oportunidad de percibir que su trabajo tiene algún sentido, por lo menos para él. El tecnócrata en que se transforma el educador elevado a las posiciones de mando, ejerce su papel de manera soberana e incuestionable, dando a su función un sentido de eficiencia técnica merecedora de admiración.

Por otro lado, la ampliación de los controles sobre la institución escolar, además de solucionar también pequeños problemas diarios, reinterpreta ciertos conflictos -como por ejemplo centralización/descentralización, enseñanza humanística/enseñanza técnica, escuela pública/escuela privada- desde la perspectiva del supuesto conocimiento pedagógico, con el agravante de que sus decisiones son, generalmente, definitivas. De esta manera, se asiste a la ampliación de los mecanismos de control de la burocracia pedagógica sobre el sistema escolar, muchas veces incluso hasta más allá de lo indicado por las leyes. Un ejercicio interesante, que recomendamos a los colegas, es examinar la ampliación de funciones del Consejo Federal de Educación según lo expresado en sus distintos reglamentos internos. Esta ampliación satisface a los educadores y evita posibles querellas a nivel político. Por este motivo juzgamos que

interesa poco cuestionar la burocracia pedagógica en los organismos centrales de la educación. Ella interpreta y reinterpreta los conceptos y les da la suficiente elasticidad para acomodar y superar obstáculos.

Perspectivas

De acuerdo con las ideas desarrolladas, el sistema escolar brasileño se encuentra en una crisis respecto de la innovación educativa. Esta crisis se caracteriza por un deseo manifiesto de dar a las escuelas un carácter abierto, flexible, que motive la participación de la comunidad convirtiendo a la educación en un aliado para la reducción de las desigualdades sociales 32/, deseo que se enfrenta con la estructura del sistema escolar, concebida en otros períodos carentes de los enfoques hoy propuestos.

En realidad la estructura del sistema educacional -organizada en el período 1964/1978 para privilegiar las necesidades de la burocracia mediante la multiplicación de órganos centrales que manejan programas nacionales sin gran capacidad de coordinación y articulación mutua y a veces hasta compitiendo por propuestas muy semejantes-, no está preparada para absorber el dinamismo de la sociedad y la multiplicidad de iniciativas educativas generadas en el interior de ésta. Si en una situación menos restrictiva ya es difícil la selección que naturalmente efectúa el sistema escolar para filtrar aquellos aspectos que deben merecer un tratamiento sistemático y efectivo por parte de la escuela, ha de imaginarse lo que ocurre cuando todas las iniciativas deben someterse a criterios y patrones concebidos de manera de promover sólo aquellos cambios deseados por los que dirigen la burocracia del sistema.

La crisis aludida impulsa la emergencia de soluciones cuya eficacia parece altamente discutible desde el punto de vista de la mejoría y el desarrollo del sistema público de enseñanza. Hay una fuerte tendencia a promover innovaciones y nuevas propuestas educativas en instituciones fuera del sistema convencional de educación. Esta es una salida que sorteas las crisis de la legislación existente al mismo tiempo que permite una atención más rápida de las propuestas originadas en la comunidad. Particularmente, la Iglesia y algunos grupos de la comunidad han optado por ese tipo de soluciones 'fuera del sistema'.

La 'tendencia fuera del sistema' tiene hoy su matriz en las propuestas de educación popular que buscan compensar, por intermedio de atención educativa, carencias que se sitúan en el nivel de la estructura social global. Este enfoque ha permitido el surgimiento de una estimulante literatura, así como que las iniciativas y experiencias concebidas bajo este influjo logren cada vez más atención en las reuniones de educadores y más espacio en diarios y revistas. Privilegiar este tema, sin embargo, tiene su contrapartida: el relativo olvido a que se relega el sistema regular de enseñanza, con sus deficiencias y limitaciones. Esta carencia es más significativa porque la enseñanza primaria es la más dejada de lado, concentrándose mayor interés en el ciclo superior, por razones que todos conocemos.

La propuesta de la participación como antídoto corre serio riesgo de convertirse en palabrerío pedagógico si no se prevén mecanismos capaces de superar la estructura burocrático-autoritaria por otras descentralizadas, que motiven nuevas formas para desarrollar el sistema escolar. La participación puede ofrecer la oportunidad de que las múltiples iniciativas de la educación popular, que expresan con mayor propiedad lo cotidiano de cada grupo social, sean fuente capaz de ofrecer valiosos aportes para la innovación del sistema escolar, hoy principalmente en la escuela de primer grado. Si persiste la tendencia al desarrollo de iniciativas ' fuera del sistema' sin la contraposición de mecanismos capaces de incorporar esas innovaciones generadas en sectores más dinámicos de la enseñanza regular, se puede contribuir al mantenimiento de los bajos índices de rendimiento del sistema escolar.

La configuración de la crisis, sin embargo, no debe producir la impresión de que vivimos una realidad estática e inmutable. A pesar del poco apoyo que se encuentra en la legislación generada en el período 1964/1978 - y que aún se mantiene como modelo y como práctica -, la innovación tiene algunas esperanzas ya que existen propuestas que representan una evolución en la medida en que incorporan innumerables constataciones de la realidad. La transformación de las propuestas en acciones dependerá mucho de la habilidad y del poder de que se disponga para orientar el sistema escolar.

En caso de que la legislación actual permanezca intacta en su función de acentuar las tendencias anteriormente enunciadas, las propuestas alternativas de educación popular serán un excelente recurso para justificar la inercia y la poca atención a los problemas educativos de toda la sociedad. Felizmente, sin embargo, ya existe la percepción de que las propuestas alternativas de educación sólo se justifican en la medida en que se produzca un mejoramiento general de todo el sistema escolar.

Notas

1/ COPIE (Conseil Franco-Quebecois pour la Prospective et l'Innovation en Éducation), Écoles de demain?, Delachau et Niestlé, París, 1978.

2/ Saviani, Dermeval, "A filosofia da Educação e o Problema da Inovação em Educação", en Garcia, W.E. (coord.), Inovação Educacional no Brasil: Problemas e Perspectivas, Cortez Editora Autores Associados, San Pablo, 1980.

3/ Esta expresión fue muy utilizada por aquellos que salieron en defensa de la ley 5692/71, particularmente por los educadores identificados como conservadores.

4/ Al respecto, son fundamentales los trabajos de Anísio Teixeira -"Duplidade da Aventura Colonizadora na América Latina e sua repercussão no Brasil", en Teixeira, Anísio, Educação no Brasil, Nacional/MEC, San Pablo, 1976, págs. 263-284- y Dermeval Saviani -"Análise Crítica da Organização Escolar Brasileira Através das Leis Ns. 5540/68 e 5692/71", en Saviani, Dermeval, Educação: Do Senso Comum a Consciência Filosófica, Cortez Editora/Autores Associados, San Pablo, 1980, págs. 133-155.

5/ Entrevistas al Ministro Eduardo Portela en las revistas Status, nº73, agosto 1980, y Veja, nº632, octubre 1980; Portela, Eduardo, Educação Brasileira: Opção Social, discurso pronunciado en la Escuela Superior de Guerra, Brasília, 1/8/80; Demo, Pedro, A Pobre Educação Pobre, Brasília, 1980, mimeografiado.

6/ Para un análisis más minucioso de las mutaciones político-económicas ocurridas a partir de 1930 indicamos la lectura, entre otros, de: Ianni, Octavio, Estado e Capitalismo, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1965; Ianni, Octavio, Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970), Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971; Ianni, Octavio, O Colapso do Populismo no Brasil, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2ª edición revisada, 1971; Mota, Carlos Guilherme (org.), Brasil em Perspectiva, Difusão Europeia do Livro, San Pablo, 1969; Ribeiro, Darcy, Teoria do Brasil, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1972; Furtado, Celso, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1961; Sodré, Nelson Werneck, Síntese da História da Cultura Brasileira, Civilização Brasileira, 1970; Prado Jr., Caio, História Econômica do Brasil, Brasiliense, San Pablo, 6ª edición revisada, 1961; Jaguaribe, Hélio, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1969.

7/ Fausto, Boris, A Revolução de 30 - Historiografia e história, Brasiliense, San Pablo, 1972, págs. 82 y ss.

8/ Ver, por ejemplo, Barros, Roque Spencer Maciel de (org.), Diretrizes e Bases da Educação, Pioneira, San Pablo, 1960.

9/ En Paiva, Vanilda Pereira, Educação Popular e Educação de Adultos: Contribuição ao Estudo da Educação Brasileira, Loyola, San Pablo, 1973, hallamos el registro de varias de estas iniciativas.

10/ En el trabajo de Saviani, Dermeval, Educação Brasileira: Estrutura e Sistema, Saraiva, San Pablo, 3ª edición, 1978, queda demostrada la inexistencia de la idea de sistema en la Ley 4024/61.

11/ Fernandes, Florestan, "Análise e Crítica do Projeto de Lei sobre Diretrizes e Bases", págs. 22 y ss. en Barros, Roque S.M. de, op. cit.

12/ Kerstenetski, Isaac; Souto, Jane; Carvalho, José Carmelo Braz de; Lima, Maria Helena Beozzo de; Cascaes, Maria; Cruz, Olga Lopes da, "Indicadores Sociais da Educação" en Projeto Educação, T. III, Senado Federal/UNB, Brasília, 1979, pág. 17 y ss.

13/ Valnir Chagas en el prefacio del libro de Cunha, Célio da, Educação e Autoritarismo no Estado Novo, Cortez Editora/Autores Associados, San Pablo (en prensa), afirma: "Durante los trece años iniciados en 1948, acompañando el trámite del proyecto de la 'Lei de Diretrizes e Bases', alterándose al ritmo de los debates, la práctica de la legislación de los años 40 constituyó una de las experiencias más realistas de que haya noticia en nuestra historia educacional".

14/ Cunha, Nadia y Abreu, Jayme, Classes Secundárias Experimentais: balanço de uma experiência em 4 anos de vigência (1959-1962), MEC, Rio de Janeiro, 1963, mimeografiado, pág. 56.

15/ Para un análisis de la influencia del método Montessori/Lubienska, ver Avelar, Gersolina Antônia de, Renovação Educacional Católica: Lubienska e sua Influência no Brasil, Cortez e Moraes, San Pablo, 1978.

16/ Avelar, G.A. de, op. cit., pág. 111.

17/ Ferretti, Celso, "A Inovação na Perspectiva Pedagógica", en García, Walter E. (coord.), Inovação Educacional no Brasil: Problemas e Perspectivas, Cortez Editora/Autores Associados, San Pablo, 1980, págs. 70-71.

18/ Krasilchick, Myriam, citada por García, Walter E. (coord.), op. cit., pág. 179.

19/ Ver Eboli, Terezinha Uma Escola Diferente, Nacional, San Pablo, 1969.

20/ Hay libros fundamentales para la comprensión de esta fase: Beisiegel, Celso de Rui, Estado e Educação Popular, Pioneira, San Pablo, 1974; Paiva, Vanilda Pereira, op. cit. y Paulo Freire e o Nacionalismo Desenvolvimentista, Civilização Brasileira/UFC, Rio de Janeiro, 1980.

21/ García, Walter E., op. cit., pág. 201.

22/ Discurso del presidente Castelo Branco en la apertura de la 1º Conferencia Nacional de Educación, (Brasilia, 1965). En él, Castelo Branco enfatiza aún los aspectos de la disciplina que se consiguieron implantar en el sistema escolar.

23/ Ver la revista Desenvolvimento e Conjuntura, FGV, mayo 1966, Río de Janeiro, pág. 75.

24/ Recomendamos, para estos aspectos, los trabajos de Freitag, Barbara (Escola, Estado e Sociedade, Cortez e Moraes, San Pablo, 3º edición, 1979) y Cunha, Luiz Antônio (Política Educacional no Brasil: A Profissionalização do Ensino Médio, Eldorado, Río de Janeiro, 2º edición, 1977).

25/ Huberman, A.M., Como se Realizam as Mudanças em Educação: Subsídios para o Estudo da Inovação (Trad. de Janir Martins), Cultrix, San Pablo, 1976.

26/ Ministério de Educação e Cultura, Ensino de 1º e 2º Graus, Conselho Federal de Educação, Brasilia, 1971, pág. 18.

27/ Ver el estudio de Castro, Claudio de Moura; Frigotto, Gaudêncio; Martins, Ricardo R. y Cordova, Rogerio, A Educação na América Latina: Estudo Comparativo de Custos e Eficencia, FGV/IESAE, Río de Janeiro, 1980.

28/ Gusso, Divonzir A., "Planejamento Educacional: Aspectos Básicos de uma Transição de Métodos e Conceitos", en Subsídios ao Planejamento Participativo: Textos Seleccionados, MEC, Brasilia, 1980.

29/ Araujo e Oliveira, João Batista, "Tecnologia Educacional no Brasil", Cadernos de Pesquisa, 33, FCC, mayo 1980, págs. 61/69.

30/ Martins, Joel, "Modelo de Planejamento Curricular", en Garcia, Walter E. (org.), Educação Brasileira Contemporânea: Organização e Funcionamento, San Pablo, 3º edición, 1980.

31/ Ver la descripción del perfil innovador hecha por Huberman, A.M., op. cit., págs. 69 y ss.

32/ Ministério de Educação e Cultura, III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, 1980/1985, MEC/DDD, Brasilia, 1980.



TRES INTENTOS DE CAMBIO SOCIAL
A TRAVES DE LA EDUCACION

Josefina Zoraida Vázquez

Muchos años de investigación sobre historia de la educación me dieron una buena idea de la tarea educativa del Estado mexicano, impresionante si se recuerdan importantes factores que han dificultado la tarea: un territorio con un 85% de superficie montañosa; una población totalmente heterogénea, que ha crecido aceleradamente, distribuida en forma desigual y con grupos muy aislados. Si a esa luz, se considera que el analfabetismo censal era en 1910 de un 84% con 15 160 369 habitantes y había descendido al 24% en 1970, con 48 225 238, a pesar del agravante de las múltiples comunidades indígenas monolingües aisladas que tiene México, la tarea resulta meritoria.

No obstante, las altas esperanzas que se ponían en la educación desde la independencia y sobre todo desde fines del XIX, parecen no haberse concretado. Un país de tremendos contrastes sociales, culturales y sobre todo económicos, ha tenido que confiar en que la escuela modere ese estado de cosas, aunque no sea su misión obtener una verdadera justicia social. Al principio, los precursores de la revolución y los maestros que participaron en la lucha confiaron en que la simple multiplicación de escuelas obraría el milagro. A partir de la Revolución ha habido diversos intentos de acelerar el proceso de cambio, a través de verdaderas cruzadas docentes de diversos signos. Sólo tres me parece que merecen atención: el intento de los maestros misioneros y las misiones culturales, la 'educación socialista' y la reforma educativa de 1970-76. El primero fue un intento concebido por un pensador de talla, José Vasconcelos, y puesto en marcha básicamente por maestros, con la participación permanente de intelectuales como colaboradores eficientes. El segundo, fué generado por el grupo que dirigía el Estado que, a través de la ley y una propaganda intensa, trató de movilizar a los maestros para preparar las mentes infantiles para el mundo socialista del futuro. La última reforma nació en la propia Secretaría de Educación, como reacción al fracaso del Plan de Once Años, que supuestamente lograría dar escuela a todo niño y que presenció el rebasamiento de todas las proyecciones de crecimiento de la población escolar. El ministro Bravo Ahuja había ocupado varios altos puestos en la Secretaría durante los gobiernos anteriores y compartía las inquietudes de maestros e intelectuales sobre la necesidad de un cambio profundo. Una vez a cargo de la Secretaría, involucró en su intento a tres importantes instituciones de educación superior para poner en marcha la tarea. La reforma educativa hizo el esfuerzo de movilizar a los maestros, diseñó guías para actualizarlos, creó oportunidades y estímulos económicos para mejorar su preparación, a través de cursos informales, etc. Además, trató de hacer participar a tantos grupos sociales como fuera posible.

Tratar de evaluar esos tres intentos tan diversos resulta difícil, porque no hay denominadores comunes aplicables. Todo el mundo reconoce que las misiones

fueron un éxito, tal vez más fácil porque contaron, por un lado, con el entusiasmo que generó la revolución, impulsando la activa participación docente y la de muchos intelectuales que le prestaron su aliento e ideas, pero también porque su objetivo era hasta cierto punto más simple: movilizar a las comunidades para construir escuelas, lo que hace medible el resultado. En 1921, casi no había escuelas rurales; para 1931 había 6 830 que atendían 425 000 alumnos.

Ahora bien, aunque no era el objetivo, el idealismo hacía pensar que la consecuencia de la expansión escolar sería la transformación de la vida, y esto no sucedió. Este ' fracaso ' explica, en parte, la radicalización de la ideología del sistema en los años treinta, pues el partido y los gobernantes del país buscaron una manera de acelerar el cambio, aunque fuera a largo plazo. A la postre esta movilización ideológica resultó costosa, pues provocó muchos enfrentamientos e incluso, en algunos casos, la reducción de la asistencia de los niños a la escuela. Quedó, sin embargo, una ganancia; una nueva multiplicación de escuelas rurales de 7 531 en 1933 a 12 208 en 1939. El intento de la reforma educativa, 1970-1976, abarcó tantos aspectos que ameritaría una seria evaluación que nadie ha hecho; la innovación de programas y contenidos de la enseñanza primaria, a la que se alude en este trabajo, se planteó para provocar un cambio de actitudes y valores para el futuro, de suerte que el éxito o fracaso podrá evaluarse más adelante, aunque no existen todavía fórmulas para medir lo que imprecisamente se denomina ' cambio '.

Antecedentes

A partir de la penetración de las ideas de la Ilustración en la Nueva España, a mediados del siglo XVIII, los gobernantes depositaron en la educación una fe ilimitada para lograr el progreso. Durante mucho tiempo se creyó que la simple alfabetización serviría para entrenar fuerza de trabajo e incrementar la producción, así como formar mejores ciudadanos, por lo que la educación pública era la fórmula para mejorar la vida y enriquecer al Estado. Con el surgimiento de nuevos Estados, por las revoluciones del XVIII y principios del XIX, se confirió a la educación un nuevo papel: generar los sentimientos de lealtad y unidad que transformarían grupos heterogéneos de población en verdaderas naciones.

En el caso mexicano, esta última tarea se consideró fundamental por la heterogeneidad de su población. Poco pudo hacerse entre 1821 y 1867 por las luchas entre liberales y conservadores, el asalto de los países imperialistas y la bancarrota económica, de suerte que la tarea educadora del gobierno mexicano se inició, en realidad, con la ley orgánica de 1867. Victoriosos los liberales sobre los conservadores en el campo de batalla, deseaban vencer sobre las conciencias y pensaban que " difundir la ilustración en el pueblo es el medio más seguro y eficaz de moralizarlo y de establecer de una manera sólida la libertad y el respeto a la Constitución y a las leyes ". En su afán por desplazar la influencia eclesiástica, decidieron que la educación adoptara verdades que constituyeran un " fondo común... del que todos partamos " 1/. La doctrina de Comte, adaptada por Barrera, cumpliría la

función de "ordenar las conciencias" en la educación media, pues en la elemental sólo se enseñaba a leer, escribir, contar y algunos rudimentos de geografía, historia, civismo y lecciones de cosas.

Al consolidarse la dictadura porfirista en los años ochenta, los liberales se habían tornado más pragmáticos y ya no insistían en la libertad, que ahora se postulaba como fin del proceso histórico y habría de alcanzarse como resultado de una lenta evolución, creando hábitos de orden y sentimientos de lealtad a las instituciones 2/. La tarea del estado federal parecía obvia: extender la educación pública para favorecer la evolución. Ahora bien, el poder educativo del estado federal era limitado (sólo alcanzaba al Distrito Federal y los territorios) de manera que una de sus preocupaciones fue extender su autoridad a todo el país. El primer intento fue tímido; concluido el Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública (1889-1891), el ministro Baranda remitió a los gobernadores una copia de la ley de Instrucción para el Distrito Federal y territorios, con la exhortación de que buscaran "entre sus preceptos, algunos que pudieran ser aplicables a ese Estado... y si así fuere, se conseguiría uniformar en toda la República la enseñanza primaria, caracterizándola como elemento nacional de fuerza de paz y progreso" 3/. Este intento indirecto de unificar la enseñanza tuvo bastante éxito y poco a poco se uniformaron leyes, métodos y textos y se fundaron cuarenta y cinco escuelas normales en todo el país.

Los esfuerzos educativos de todo el período final de la dictadura de Díaz se centraron en un afán alfabetizador y unificador. En 1902 se empezaron a inspeccionar las escuelas particulares para evitar que se "expusiesen torcidamente los principios constitucionales" 4/.

Mas la vuelta del siglo trajo consigo inquietudes de renovación. Desde 1900 los síntomas de malestar político se expresaron en el periódico Regeneración y para 1906 se presenciaba el nacimiento de un verdadero partido que ostentaba el viejo calificativo de "liberal". Este neoliberalismo era en realidad distinto al de los vencedores de la década de 1860, pues a sus objetivos tradicionales de libertad de prensa y no reelección, sumaba preocupaciones sociales nuevas, sobre todo educativas y laborales.

Además del descontento básicamente político, un folleto del distinguido pedagogo Gregorio Torres Quintero, Culpable abandono de las escuelas rurales (1906) mostraba que los maestros, que habían venido abonando la paz con la prédica de orden para la evolución y el progreso, empezaban a impacientarse. La prédica gubernamental insistía en que laboriosidad, disciplina, orden y paz traerían progreso y con el tiempo, libertad. Dentro de ese clima, el general Díaz declaró en 1908 que el país estaba listo para la democracia y que no pensaba reelegirse en 1910. Parecía que el futuro había llegado y ante la promesa de esa libertad, las fuerzas políticas, adormecidas por la dictadura, despertaron y la inquietud se convirtió en una movilización que desembocaría en la revolución.

Desde el principio los maestros acudieron al llamado de participación política y expresaron sus desacuerdos e impaciencia, sumándose al malestar natural producido por una larga dictadura que se fosilizaba sin dar oportunidad de actuar a varias generaciones y por los problemas sociales que

trajo consigo la modernización. Mas no dejaron de tener influencia los ideales que los pedagogos y educadores habían propagado en la escuela, pues era natural que éstos contribuyeran al descontento que movió a grandes sectores de la clase media, desplazados de la política y de la prosperidad económica. El divorcio entre prédicas y prácticas debe haber sido una fuente de frustración magisterial, no sólo en el aspecto moral, sino también en el de las obras concretas. Los pedagogos fundaron normales y escuelas modelo, escribieron textos, formaron discípulos y crearon el ambiente que justificó la iniciativa de Sierra de crear un ministerio autónomo de instrucción pública en 1905, pero no lograron que la autoridad fuera más allá de la capital y los territorios, ni tampoco vencer las reticencias del ministro de hacienda que consideraba un despilfarro el gasto en el renglón educativo. De suerte que para 1910, el 84% de la población era analfabeta y los críticos del dictador subrayaban que la alfabetización era la tarea más urgente en la vida nacional, no sólo para que los individuos se abran " paso en la lucha por la vida, sino además, como el único medio para que un ciudadano pueda conocer sus derechos ", como diría Madero.

Y sin duda el reproche tocó una herida; el general Porfirio Díaz cobró conciencia del terrible problema y trató de hacer algo para aliviar el olvido en que se había quedado la educación rural, y que afectaba a la mayoría del país. En víspera de su renuncia, Díaz introdujo una iniciativa de ley para que el Ejecutivo pudiera establecer escuelas de instrucción rudimentaria en toda la república para " enseñar, principalmente a los individuos de raza indígena a hablar, leer y escribir el castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales y mas usuales de la aritmética " 5/. El decreto, que se aprobó el 30 de mayo - unos días después de la salida de Díaz -, pretendía atacar el problema de la educación rural, en cursos breves (" cuando más dos cursos anuales "), que se impartirían a todos, sin distinción de sexos ni edades y que debía " estimular la asistencia a las escuelas, distribuyendo en las mismas alimentos y vestidos ".

El decreto fue una medida tardía e insuficiente y no satisfizo a nadie, a pesar del entusiasmo que desplegó el encargado de aplicarlo, el pedagogo Torres Quintero. La crítica las denominó " escuelas de peor es nada " y al año de haberse establecido, una encuesta dirigida por Alberto Pani concluía que no resolvían ningún problema. La encuesta indicaba que lo que hacía falta era un programa capaz de proporcionar a los escolares medios para impulsar su mejoramiento económico. Muchos aconsejaron la conveniencia de ampliar los objetivos de la educación rudimentaria a tres años de educación elemental obligatoria y un año complementario de carácter técnico, para motivar un cambio de actitud en los educandos 6/.

Un aspecto interesante de las escuelas de instrucción rudimentaria es que por ser federales y fundadas en los estados, hasta entonces dominio exclusivo de los poderes locales, fueron el primer paso hacia la federalización de la educación, que después fortalecería el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921 que despertó las resistencias de los defensores de la autonomía estatal en la labor educativa, a pesar de que los altos porcentajes de analfabetismo en el país, eran una razón elocuente contra todo argumento. El presidente Obregón y el rector de la Universidad Nacional, José Vasconcelos - que realizaron la campaña en pro de una Secretaría con

autoridad en toda la república - sostuvieron que el nuevo ministerio no atentaba contra la soberanía de los estados, ya que sólo tendría ingerencia en las escuelas de su dependencia y que aquellos podrían legislar, administrar y controlar las propias. Y en efecto, la Secretaría de Educación nació débil, pero fortalecería sus poderes poco a poco, en virtud de la pobreza de los gobiernos estatales, de las diversas campañas nacionales contra el analfabetismo y del intento de la educación socialista.

De todas formas, la década de 1910 fue de lucha y cambios. La renuncia de Díaz sólo significó el principio de desintegración del viejo régimen, pero el asesinato de Madero, en 1913, inició la fase violenta de la revolución que se extendería durante tres años y obligaría a replantear el proyecto de nación. De nuevo, como en el movimiento independentista y el de la reforma liberal, la educación ocupaba uno de los primeros lugares entre las tareas que el nuevo orden se imponía. Casi siempre la importancia de la educación se equiparó a la de la reforma agraria y todos la exigían. Neoliberales, anarquistas y socialistas pensaban que la escuela era indispensable para cambiar la sociedad y establecer un orden más justo.

El maestro y la lucha revolucionaria

Al igual que otros grupos de la sociedad mexicana, los maestros tenían agravios profesionales y económicos. En el Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906 se insistía en que la profesión era " de las más despreciadas, y ésto solamente porque es de los peor pagados. Nadie - afirmaba - desconoce el mérito de esta profesión (...) pero al mismo tiempo (...) los maestros tienen que vivir en lamentables condiciones de inferioridad social. Esto es injusto. Debe pagárseles buenos sueldos como merece su labor; debe dignificarse al profesorado procurando a sus miembros el medio de vivir decentemente ". Esta queja se oyó a lo largo de un decenio y se ha seguido oyendo después, como en muchas partes del mundo. De todas formas, hay indicios de que ese resentimiento justificado no era el motor principal de la actividad revolucionaria desplegada por los maestros durante tres décadas. Por un lado, su celo pedagógico los impulsó a no seguir esperando que la ' evolución ' resolviera los problemas del país y, al despertar a la conciencia con las prédicas del Partido Liberal Mexicano y las primeras movilizaciones de los partidos antirreleccionista, demócrata, etc., decidieron unirse al frente político primero y al militar después. Son muchos los ejemplos de maestros que protestaron ante la injusta repartición de la riqueza, en especial ante la concentración de la propiedad de la tierra. La protesta magisterial está presente lo mismo en el Plan de Ayala, suscrito por Emiliano Zapata y escrito por el maestro rural Otilio Montaña, que en la multitud de maestros que sirvieron a la revolución en diversas capacidades. Algunos ejemplos son ilustrativos, como el del general Esteban Baca Calderón: había servido de 1890 a 1900 como maestro, abandonó su tarea, se enroló en el ejército y después trabajó en una mina. Fundó una sociedad secreta, la Unión Liberal Humanidad, que inspiró a los Flores Magón y su Partido Liberal Mexicano y colaboró con ellos. Baca aspiraba a que se estructurara una liga de mineros, para lo cual la huelga de Cananea en 1906 fue un primer paso y a raíz de la cual padeció un

largo encarcelamiento de 1906 a 1911. Una vez libre, fundó una escuela, pero volvió a la lucha en 1913 distinguiéndose hasta alcanzar la jerarquía de general. El de Baca no es caso excepcional: otro general, Alberto Carrera Torres, procedía de una carrera por completo dedicada a la docencia. Una conferencia sobre la huelga de Río Blanco en 1907 le valió ser encarcelado, estudiando derecho para defenderse; en 1910 se unió al partido antirreleccionista. Al principio sus ideales se reducían a lograr más y mejores escuelas, confiando en que la alfabetización conduciría a la solución de los grandes problemas nacionales. En la lucha se radicalizó y se inclinó a la causa agrarista, peleando al lado de Villa. Murió fusilado en 1917.

Hubo maestros en todos los frentes, alistados en los partidos políticos y en el ejército; como siempre sucede, la mayoría de estos soldados-maestros quedó en el anonimato, aunque existen notables excepciones: el general Plutarco Elías Calles llegó a presidente de la república, el general Praxedis Guerrero fue importante líder norteño y el coronel David Berlanga, gobernador y publicista revolucionario, también murió fusilado 7/. Otros participaron en la fundación de la Casa del Obrero Mundial o se enrolaron en la tarea agrarista, que cobró entre ellos tantas víctimas. El intento de movilizar a la población rural para denunciar latifundios, caciques o injustos despojos, hizo que muchos de ellos fueran expulsados, desorejados y asesinados en la década de los años treinta.

La mayor parte de los maestros, se mantuvo simplemente en el cumplimiento de su deber aún en medio del desorden y muchas veces sin recibir paga alguna. El mismo decreto que creó las escuelas rudimentarias en 1911 sirvió para que muchos maestros trataran de aprovechar la oportunidad para luchar contra el analfabetismo. Otros, igualmente dedicados, trataron de combatir tal decreto y lucharon como pudieron para lograr que los gobiernos revolucionarios implantaran una educación más digna en el campo.

Uno de los maestros que trató de aprovechar el magro presupuesto que el decreto dedicaba a la tarea de fundar escuelas rudimentarias en todo el país fue Gregorio Torres Quintero, pedagogo que con seguridad las había inspirado con su artículo de 1906. Torres Quintero fue nombrado Jefe de la Sección de Instrucción Rudimentaria, papel difícil, pues tenía por enemigo al propio subsecretario de educación, Alberto J. Pani, autor de un folleto 8/ y una encuesta sobre la inconveniencia de la institución, publicada más tarde 9/ y utilizada para abolir estas escuelas. Con todo valor, don Gregorio publicó sus puntos de vista en un alegato pragmático y con intento de ser objetivo 10/. El pedagogo, familiarizado con la triste condición del campo mexicano, había soñado con lograr atención para la escuela rural y los indígenas marginados, reconocía que las escuelas de instrucción rudimentaria distaban de ser modelos, siendo sólo algo más que escuelas de leer, escribir y contar, y pedía "atención a nuestro medio y condición social" 11/. El ingeniero Pani fundaba su cuestionamiento en las estadísticas sobre la heterogeneidad social de la masa analfabeta mexicana y la insuficiencia del presupuesto. Como de paso, deslizaba la acusación indirecta de ser "excelentes fábricas de zapatistas", pues "la labor escolar (...) crearía un estado permanente de descontento, preparación admirable del campo donde vendrían a espigar después, fructuosamente, los demagogos sin conciencia predicando socialismos agrarios del tipo orozquista o zapatistas, esto es, el despojo violento de los terratenientes" 12/.

Su proposición era similar a la de ciertos tecnócratas contemporáneos: si no se puede aumentar cincuenta veces el presupuesto, habrá que reducirlas y centrar la atención en los niños (¿para no despertar el descontento en los adultos?), completar la enseñanza y orientarla a la educación tecnológica para proporcionar a los escolares un medio de mejoramiento económico 13/.

Los argumentos no pudieron menos que enojar al maestro Torres Quintero que pensaba que siendo tan grande el problema, era conveniente aprovechar cualquier instancia para atacarlo y luego " procurar su mejoramiento ". De ninguna manera aceptaba que por preservar la propiedad privada, se negara " al pueblo la luz de la enseñanza " 14/. El maestro hizo un mejor uso de las estadísticas para mostrar el calibre del problema: de 15 103 542 habitantes sólo 3 045 385 sabían leer y escribir, de manera que había que hacer algo con lo disponible: al fin y al cabo " todos los pueblos adelantados han tenido que apoyarse en escuelas pobres " 15/. Torres Quintero deduce que se necesitan 27 600 escuelas para enfrentar el problema mayor y no encuentra cómo obtener maestros más que improvisándolos:

" como improvisamos soldados a la hora en que la patria peligra (...)
Escojamos lo mejor que tenemos en materia de hombres o mujeres instruidos para confiarles la dirección de nuestras pequeñas escuelas del campo.
Todo es empírico en los comienzos y de la experiencia se deriva la ciencia.
La pedagogía misma no ha sido obra de los normalistas, ella es hija de todos los experimentadores, titulados o no, que ha habido en el campo de la enseñanza a través de los siglos" 16/.

Con un sentido común casi ofensivo, Torres Quintero llamaba a poner los pies en la tierra y simultáneamente formar los maestros de instrucción primaria elemental "en condiciones aceptables para llenar satisfactoriamente su cometido". En cuanto al contenido de la enseñanza, don Gregorio aceptaba que debía ampliarse tanto como permitieran los recursos reales, y a tres años en cuanto se pudiera. Su programa seguía los lineamientos dictados por el Congreso Nacional de Educación Primaria de 1912 y era más ambicioso que el propuesto por Pani, aunque no aceptaba las escuelas-granja o escuelas-taller, pues tales instituciones eran, en su concepto, especializadas y correspondían a un grado superior de la enseñanza, con objetivos diferentes a los que pretendían dar lo mínimo necesario para la comunicación nacional.

Ni la encuesta ni la defensa pudieron hacer gran cosa a favor o en contra, porque a partir de 1913 la violencia revolucionaria impidió la acción federal fuera de la capital, aunque la publicación de la Encuesta de Pani serviría más tarde de base para abolir el decreto de instrucción rudimentaria.

Otros pedagogos y pensadores escribieron también contra la instrucción rudimentaria y su crítica sirvió para perfilar los ideales educativos de la revolución. En sus Discursos, el pedagogo Abraham Castellanos clamaba por la "educación integral del indio" y "una oficina central dependiente de la Federación para poner en práctica el ideal de regeneración y engrandecimiento de los pueblos indios" 17/. Castellanos soñaba mejorar la condición de los indígenas con escuelas integrales de enseñanza agrícola que sustituyeran a las rudimentarias.

Los libros y folletos se multiplicaron. Unos abogaron por educación para los indígenas, la mayoría por educación rural que incorporara mestizos e indios. Los comentaristas de los problemas nacionales, daban a la educación un carácter de urgencia 18/. Otros iban más allá del problema educativo, a descubrir las raíces de la nacionalidad para replantear la concepción misma del ser mexicano. Algunos abogaban por adoptar un indigenismo radical y desechar toda huella hispánica. Trejo Lerdo de Tejada, por el contrario, combatía "el absurdo indianismo" 19/. Los hispanistas quedaron al margen y predominaron los defensores de la cultura mestiza, a veces con algunas conclusiones extravagantes 20/.

Una voz que tendría mucha importancia fue la de Manuel Gamio. Su libro Forjando Patria habría de ser muy influyente en las dos décadas que siguieron, e impondría una de las corrientes sobre educación indígena: la que se oponía a la simple hispanización planeada por las escuelas rudimentarias. Esta posición fue defendida después por Rafael Ramírez, José Vasconcelos y, en cierto modo, Moisés Sáenz. Gamio postulaba partir de un estudio antropológico serio, para educar a los indígenas desde su propia cultura y esta posición se impondría como política a partir de los años treinta.

A pesar de la lucha revolucionaria se realizaron dos congresos nacionales de educación (1911 y 1914) y varios estatales, lo que hizo que a las ideas renovadoras que surgieron gracias al impulso de la revolución, se sumaran algunas ideas provenientes del extranjero, como la escuela activa de Dewey, o la escuela 'racionalista', inspirada en los principios anarquistas de Ferrer Guardia. La escuela racionalista logró una gran popularidad entre algunos diputados al Congreso Pedagógico de Yucatán en 1915. Su fundador, José de la Luz Mena afirmaba basarse en el monismo energético, por lo que desechaba todo principio sobrenatural y sostenía que el desarrollo del niño seguía el mismo proceso que el desarrollo de la humanidad. La escuela racionalista pretendía una educación espontánea, resultado del libre juego entre las influencias de un ambiente adecuado y las reacciones del niño, y pugnaba por la sociedad humana más justa que respetara la diversidad de valores y formara conciencia de la necesidad de una colaboración eficaz. Los gobernadores de Yucatán y Tabasco la implantaron como educación oficial en 1924 y 1925 y para 1934 se presentó nacionalmente como alternativa a lo que se denominó 'escuela socialista'.

La movilización magisterial para el cambio

La Constitución de 1917 no plasmó en ley los ideales de los maestros revolucionarios. La educación se declaró laica y se dejó en manos de los empobrecidos Ayuntamientos; de suerte que no sólo se abolió el decreto de instrucción rudimentaria, que había extendido la labor educativa del gobierno federal a todo el país, sino que se abolió la Secretaría de Instrucción Pública. El fracaso no se hizo esperar y para 1919 el gobierno confiaba la Dirección de Educación Pública a la Universidad Nacional. Su rector, José Vasconcelos, tomó la tarea con tal calor que, al poco tiempo, movilizaba a maestros y ciudadanos sin título para la primera gran cruzada alfabetizadora. Pero hacía falta un organismo específico que pudiera tomar en sus manos la tarea de cumplir los ideales revolucionarios en educación pública, de forma que, en 1920, el mismo

Vasconcelos se convertía en promotor de la fundación de la Secretaría de Educación. La nueva secretaría era diferente de la porfirista, pues ahora tendría jurisdicción en todo el país. Al ser fundada en 1921, el propio Vasconcelos fue designado primer Secretario.

Vasconcelos veía con claridad los múltiples problemas educativos mexicanos: necesidad de una educación indígena para asimilar a los grupos marginados, educación rural para mejorar la vida de los campesinos y su productividad, educación técnica para elevar la de la población urbana; creación de bibliotecas, publicación masiva de libros y difusión de la cultura para reafirmar la identidad nacional. En la historia mexicana encontró la inspiración para crear una institución de gran éxito: el maestro misionero. Convencido que el único ejemplo de reeducación de toda la población era el de los misioneros evangelizadores del siglo XVII, pensó que debía imitarse aquella labor. Estos modernos misioneros debían reproducir el celo de los frailes y recorrer los rincones más apartados del territorio, para llevar no sólo la letra y el número, sino también la promesa de una vida mejor mediante la higiene, los conocimientos prácticos y formas de emplear el ocio. Los maestros misioneros debían localizar los núcleos indígenas, estudiar las condiciones económicas del lugar y después establecer durante un tiempo su misión. Una vez en un poblado, el misionero reunía a los campesinos y les hablaba de la importancia de la educación y la necesidad de establecer una escuela. Después les advertía que si ellos participaban en la construcción o habilitación de una escuela (a menudo se reconstruyeron edificios religiosos abandonados o nacionalizados), la Secretaría enviaría un maestro. Una vez que la comunidad aceptaba, el maestro hacía el recuento de niños y el informe para la Secretaría, y esperaba o volvía después a instalar al maestro nombrado. La tarea principal de los primeros misioneros fue visitar los centros indígenas e informar sobre sus condiciones, intensificar la campaña contra el analfabetismo, instalar maestros, recomendar el tipo de educación requerido, estudiar y alentar las industrias locales, analizar las características de tierras, cosechas, comunicaciones y salarios. El misionero respondía a lo que Rafael Ramírez definía como "un proceso que abarcara a la generación joven y a la adulta (...) para extenderse y llevar a cabo tanto la difusión cultural como emancipación económica" 21/.

Para que la escuela pudiera cumplir con una tarea que rebasaba su función común de enseñanza se la llamó Casa del Pueblo, centro de actividades culturales y sociales, donde niños y adultos aprendían. Además de castellanizar, enseñar lectura, escritura y aritmética, se ocupaba de enseñar artes útiles, higiene, artesanías, técnicas agrícolas e iniciar a la población en la educación física y musical. La Casa del Pueblo quería convertirse en centro de la vida de la comunidad y aspiraba a transformarse en cooperativa de producción y consumo, para ser autosuficiente y liberar a la federación de la carga, de modo que pudiera patrocinar una nueva institución en otro lugar. Las Casas del Pueblo se construyeron con el trabajo de todos, en las tierras que la comunidad o alguno de sus miembros donaba. En poco más de dos años, para 1924, se habían construido 1039 Casas del Pueblo, atendidas por 1 146 maestros y monitores y 48 maestros misioneros, casi todas en lugares que nunca habían tenido un plantel de enseñanza.

Por supuesto que el primer problema era la falta de maestros capacitados y los primeros maestros fueron en su mayoría improvisados (sólo unos cuantos eran

titulados y algunos no habían terminado la educación primaria) pero el entusiasmo y la dedicación probaron ser factores decisivos de la medida del éxito logrado, tal como pensaba Torres Quintero. Para capacitar a su personal, la Secretaría publicó folletos sobre industrias rurales (apicultura, cría de gallinas, conejos, cabras) y textos sobre la vida agrícola y la enseñanza activa. Además, la revista El Maestro contenía artículos sencillos con orientación práctica y consultoría para los maestros. También se dieron cursos de capacitación, en invierno y verano, en la capital de la república o en las de los estados y en el Centro de Experimentación Indígena en San Juan Teotihuacan, donde se instalaron talleres de carpintería, tejidos, cerámica, etc. Aunque también se fundaron Normales rudimentarias en cuatro estados, como internados donde por dos años los candidatos a maestros vivían con esposa e hijos, el medio más común de formación de maestros lo constituyeron las Misiones Culturales que sustituyeron a los primeros misioneros. Estos cuerpos docentes, de carácter transitorio, desarrollaban cursos breves para maestros y sustituyeron los cursos temporales dados en las Ciudades. Vasconcelos nos describe el sentido de este grupo que haría historia en la educación mexicana:

"No teniendo otro material de qué echar mano, pensamos que lo mejor era combinar el personal, y a falta de un maestro completo como el fraile, que sabía cultivar un campo y aserrar, ensamblar la madera de una mesa, nosotros empezamos a mandar grupos de maestros; uno de artesanías que enseñara a labrar la tierra y a forjar el hierro; otro que fuese artista y pudiese inspirar a la población el gusto de la belleza, único camino que le queda al laico para acercarse a las cosas de Dios, y otro más para que incitase a la acción social y a la colaboración en la obra patriótica; otro, finalmente, para las primeras letras y las matemáticas....

"Tarea tan distinguida requería talento de primera capacidad. Para obtenerlo hicimos de los misioneros los más bien pagados entre todos los maestros de la Secretaría. Y no contentos con usar lo mejor del normalismo, lanzamos una convocatoria... invitando a los poetas jóvenes, a los artistas, a los hombres de letras y de talento de todo el país para que dieran su colaboración, como quien presta servicio militar de la cultura. Uno o dos años les pedíamos que dedicasen a visitar las zonas indígenas y a convivir en ellas con los indios" 22/.

Los lineamientos de las misiones culturales, trazados en 1924, iban dirigidos a mejorar a los maestros federales y de paso realizar una propaganda útil para la comunidad, pero el interés de los vecinos hizo de esta finalidad secundaria, la esencial.

La primera de las misiones fue la de Zacualtipán, Hidalgo, en octubre de 1923, dirigida por el maestro Rafael Ramírez (un técnico en elaboración de jabón y curtiduría) y maestros de educación física y salubridad, agricultura y música. De acuerdo con los principios de la escuela activa de Dewey, el empeño era estimular actividades constructivas y manuales y no sólo intelectuales. Durante sus dos primeros años de actuación, su labor sólo se encaminó a mejorar el entrenamiento cultural y profesional de los maestros en servicio y el mejoramiento doméstico y económico de la familia, mediante la difusión de técnicas agrícolas y pequeñas industrias. A partir de 1925 se subrayó el objetivo del desarrollo de la comunidad, dedicando dos o tres sesiones semanales a la discusión de soluciones para los problemas de la comunidad, en especial los

de orden sanitario 23/. Para 1926 las misiones eran tan importantes que se creó una Dirección a cargo de Rafael Ramírez, que coordinó por primera vez los seis grupos de maestros, con un plan meditado y un programa concreto y definido. A cada una de las misiones le correspondieron dos estados, operando cada misión en una comunidad rural, donde se concentraban los maestros de la región para recibir un curso intensivo de orientación y mejoramiento profesional de 21 días. Durante 1926 se realizaron 42 de esos "institutos de mejoramiento para maestros" a los cuales asistieron 2 327 maestros. En ese año se inició también el intento experimental de la Casa del Estudiante Indígena, internado de jóvenes indígenas que los iba a formar para integrar sus propios grupos étnicos a la cultura del país. La fundación de esta normal rural en plena ciudad, acostumbró tanto a los jóvenes a la vida citadina que no volvieron a sus lugares de origen, razón por la que se aboliría en 1931.

Para 1929 existían siete misiones ambulantes y dos permanentes que en medio de la revuelta cristera que existía en el centro del país, colaboraron en la tarea de "pacificación espiritual". Para entonces se notaba un decaimiento del entusiasmo y los críticos empezaban a aconsejar que las misiones fueran permanentes para hacer más efectiva su influencia y que, además de capacitar maestros, ejercieran su acción en la comunidad. Con ese objeto se integraron con una trabajadora social, un médico, una enfermera visitadora, un agricultor y un experto en pequeñas industrias. Más tarde se agregaron una partera, un carpintero y un albañil.

El Secretario Narciso Bassols efectuó una nueva revisión en 1931 y se aumentó la duración de los 'institutos' de tres semanas a tres o cuatro meses y se subrayó como labor de la misión observar y corregir la tarea del maestro. Bassols insistió en la labor práctica de la misión, que Vasconcelos había concebido más cultural, más generadora de auto respeto:

"la preocupación fundamental de la escuela rural y por lo tanto la preocupación fundamental de las misiones en su obra con los maestros, debe ser en el sentido de capacitar al campesino para aumentar la productividad de su trabajo... interesándolo en las ventajas que habrá de traerle su mejoramiento económico y por otra suministrándole enseñanzas prácticas indispensables para obtener ese incremento en su productividad... Realizar el trabajo de las misiones culturales en forma tal que cada una de las enseñanzas que dan a los maestros tienda a convertir a los campesinos en seres productivos, será haber encontrado el verdadero camino del éxito" 24/.

Durante su gestión se incrementó el esfuerzo cooperativista, que nunca prosperó; también se determinó como finalidad de la educación rural la de "transformar los sistemas de producción y distribución de la riqueza con una finalidad colectivista" 25/.

La Comisión que evaluó el trabajo de las misiones en 1932 recomendó que los cursos tuvieran una duración de mes y medio coincidente con las vacaciones y subrayó el éxito de las que eran permanentes (Paracho y Actopan). En ese año tuvo lugar una experiencia interesante e ilustrativa de los problemas mexicanos: la Estación Experimental de Incorporación del Indio en la Cañada de los Once Pueblos, en Michoacán. Se inició bajo la dirección del pedagogo más ilustrado que tenía el país por entonces, Moisés Sáenz. Con un grupo de técnicos y científicos, Sáenz pretendía "estudiar el fenómeno de la incorporación,

estableciendo de paso acciones benéficas para las comunidades" 26/. Después de siete meses de acción, Sáenz tuvo que abandonar el proyecto por diferencias con el ministro Bassols, "en cuanto a la política educativa general y, particularmente, sobre las relaciones del titular y de algunos altos jefes de la Secretaría con los maestros" 27/. El proyecto fue llevado a cabo en una zona casi totalmente indígena, en donde había una clara división entre revolucionarios, 'agraristas' como se llamaban a sí mismos, que habían arrebatado a los viejos poderosos sus prebendas y dominaban sobre los 'fanáticos', exagerando la política anticlerical del gobierno. Según reconoce el director,

"el proyecto de Carapan, no obstante mis prevenciones en contra del formulismo pedagógico y de la inutilidad de los métodos meramente magisteriales frente al problema que nos ocupaba, pecó de demasiado pedagógico... quiero dejar constancia que hicimos cuanto pudimos para desformalizarnos" 28/.

El experimento no formaba parte por completo de las Misiones, aunque parte del personal provenía de ese departamento. En realidad, se trataba de un proyecto más ambicioso para elaborar generalizaciones que sirvieran de base de operación a las misiones; desde luego es una lástima que no se hubiera concluido, ya que era un caso excepcional en que se abandonaba el escritorio para trabajar en un pueblo marginado. Según juzgó Erley Simpson, que visitó Carapan, el caso "no solamente era único en México", sino notable en cualquier parte "que un grupo de primera fila se entregue de manera tan total en aras de un afán científico". Sáenz definía en forma sencilla los verdaderos móviles del grupo:

"Teníamos ambición científica, indudablemente, pero más que todo, nos inspiraba esa emoción social que ha inflamado a tantos mexicanos después de la Revolución. Eramos apóstoles y misioneros en la nueva cruzada para integrar a México. Nos dolía el predicamento del indio y deseábamos aliviarlo. Sentíamos enorme admiración por los valores espirituales que representa; andábamos encaminados con muchas de las manifestaciones de su cultura tradicional. Queríamos, por otra parte, hacer que la idea revolucionaria, la nueva manera de componer nuestra economía, los nuevos ideales de justicia social, todo eso que es el alma de nuestra generación y mejor aliento de México, llenase ampliamente toda la faz de nuestra tierra y penetrase hasta los más apartados rincones, allí donde alienta todavía el alma veniácula y donde muchas veces también se atrincheran la explotación y atropello" 29/.

La memoria que Sáenz escribió en Lima debería ser lectura obligada para maestros y reformadores. Carapan, bosquejo de una experiencia en efecto, dice más de los verdaderos problemas que cualquier tratado teórico que, en general, no resisten el choque con la realidad y olvidan los detalles que hacen toda la

diferencia: los maestros rutinarios, la desconfianza de la población, las luchas locales difícilmente reducibles a términos nacionales, y la dificultad de comunicar las buenas intenciones. Sáenz descubrió lo que Torres Quintero ya había advertido, que el título no hace al buen maestro, y que el entusiasmo y el interés suplen muchos estudios. Vio también que los buenos carpinteros, herreros y hortelanos de la región resultaron mejores maestros que los técnicos de la Secretaría.

"Resultó más eficaz la enseñanza práctica de un huertero contratado, a quien pagábamos a razón de \$ 1,50 diarios. Se trataba de uno de esos mexicanos repatriados que había vivido algunos años en California donde había aprendido el cultivo de hortalizas. Este individuo tenía sus parcelas de demostración, hacía los viveros y trabajaba brazo a brazo con los aprendices. Mientras Camarena y Pérez Toro seguían el procedimiento clásico de decir a las gentes cómo hacer las cosas, nuestro hortelano asalariado enseñaba haciendo, trabajaba con los alumnos".

En el taller de carpintería hicieron un arreglo semejante.

"Martínez no era profesor, era director o monitor de un grupo de operarios a quienes enseñaba trabajando. En otras palabras, redescubríamos el buen método de la instrucción informal que los pedagogos inventores de las 'escuelas técnicas' nos habían traspapelado".

Pero no sólo redescubrieron el sistema tradicional usado por siglos en los gremios, sino que se tropezó con el problema más grave de todos: el de despertar el interés de aprender, pues a pesar de la utilidad de las enseñanzas en lugares donde no había ni carpinteros, ni herreros, ni albañiles, los jóvenes no mostraban interés. Desesperado, Sáenz ofreció "pagar veinticinco centavos diarios a cuantos se inscribieran en los grupos de aprendices con la condición de trabajar cuando menos tres días de cada semana". De todo ello dedujo la siguiente generalidad:

"determinése las actividades posibles y durables en el medio; segundo escójase un maestro operario de la región que cuente con su propia herramienta, hombre de ingenio, de recursos y de sentido práctico; tercero, fórmese un pequeño grupo de aprendices seleccionando a base de afición o de necesidad, de ejecutar una obra; inicialmente cuando menos, otórguese una modesta remuneración exigiendo en cambio la constancia de puntualidad y duración del trabajo que es usual requerir de un aprendiz; cuarto, establézcanse las prácticas sobre un plano de absoluta realidad, sin prejuicios pedagógicos, ni académicos, sino más bien a base de un empirismo inteligente" 30/.

En 1933 se manifestó la crisis que anunciaba el fin de las misiones culturales y los misioneros. La etapa en que el entusiasmo, la imaginación

y el celo revolucionario del maestro -en un sentido más amplio que el político- eran el elemento de cambio, empezaba a pasar. Sáenz y su experimento -intento académico por descubrir la realidad y formular la teoría de la futura práctica- habían mostrado lo difícil que era comprender una comunidad, ganarse su confianza y empezar a tener influencia. También pusieron en relieve la pésima preparación de los maestros rurales y la inutilidad de muchos técnicos de las misiones. Aunque no se concluyó el experimento, la Dirección de Misiones se convirtió en Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal Rural y las misiones perdieron su carácter ambulante y pasaron a ser un anexo de las escuelas rurales. Con ello se pensaba lograr un mejor conocimiento de las características y las necesidades de las comunidades donde actuarían. En lugar de las Normales Rurales y las Escuelas Centrales Agrícolas que llevaban siete años trabajando, se erigieron las Escuelas Regionales Campesinas, a las que se adscribirían las misiones culturales. Ahí se formarían maestros rurales con conocimientos prácticos de agricultura y oficios rurales. Todas las materias tendrían relación con los problemas de la comunidad, para que no se graduaran maestros como los que había observado Sáenz en Once Pueblos, incapaces de aplicar sus conocimientos a la realidad que les rodeaba.

Bassols pretendió corregir los errores cometidos en la década de 1920; se había movilizado a la población casi sin medios; se habían erigido Casas del Pueblo en miles de pueblos apartados, mejorado maestros rurales en servicio, quienes hacían a veces mejor trabajo que los graduados; las misiones se habían adentrado en lugares olvidados donde habían dirigido construcción de fosas sépticas, parques públicos, salas de esparcimiento, bibliotecas, gallineros, porquerizas y talleres, pero por cierto no habían logrado la transformación económica del país. Meza Andraca, uno de los colaboradores de Bassols, autor del estudio sobre las Misiones, criticaba la brevedad de los cursos y la corta estancia que tenía la misión en cada lugar, lo que impedía reeducar a los maestros y lograr cambios permanentes en la comunidad. Era imposible hacer más si se trabajaba tan fugazmente con grupos tan heterogéneos de maestros.

Bassols decidió que lo conveniente era formar mejores maestros rurales, cuidar la calidad, en lugar de la cantidad. Su preocupación por los indígenas era menos concreta, los veía más dentro de un marco general de subdesarrollo rural; le preocupaban menos los individuos y más la colectividad. Mientras Vasconcelos, Sáenz y Ramírez confiaban en la educación como medio de mejoramiento material, que después conduciría a la libertad y la justicia, para Bassols la escuela ayudaría a terminar con un sistema obsoleto de producción, que permitiría cambiar las estructuras sociales. Vasconcelos predicaba una educación pragmática para que todos aumentaran su productividad; sabía que la educación sola no podía redimir al campesino sin resolver problemas económicos, pero pensaba que el mejoramiento de vida logrado a través de la educación elevaría su espíritu. Bassols también quería una educación útil que incrementara la productividad y sabía que la educación no era más que un factor del cambio, pero la finalidad no era el individuo, lo importante era la transformación económica de la sociedad.

Es difícil evaluar en que medida la misión cultural alcanzó sus metas: México había alfabetizado y castellanizado a muchos indígenas, abrió miles de escuelas y dejó su huella en miles de poblaciones, gracias al celo de maestros misioneros, entre los cuales se encontraron artistas y profesionales mexicanos y extranjeros. Es fácil advertir lo complejo del problema: una sociedad heterogénea con muchas lenguas y dialectos, una geografía adversa donde todavía no llegaban las vías de comunicación -el más efectivo de los integradores-, pocos maestros y escaso presupuesto. No se incorporó al indígena en la medida que se deseaba, pero se recopiló información antropológica, sociológica, económica y cultural, que permitiría continuar la obra con mejores instrumentos y se hizo el primer contacto con la realidad tangible.

El intento radical

El marxismo de Bassols estaba a tono con los tiempos. La depresión del 29 había radicalizado el ambiente en todo el mundo. Su personalidad chocó con los maestros y su empeño en imponer una educación sexual, con los padres. Renunció en 1934, al tiempo que se reformaba la Constitución para permitir poner en marcha la 'educación socialista', que evocaba el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, bajo la inspiración del quinquenal soviético. Los debates en el Congreso fueron enconados, pues se buscaba orientar "los ideales y actividades de la niñez y juventud mexicana hacia el socialismo, para dar término a la anarquía ideológica y desorientación que existe en los mismos, como resultado de la enseñanza laica". La justificación sonaba al positivista Barreda, más de sesenta años antes. El nuevo texto del artículo 3º decía en su párrafo más importante:

"La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social. Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria, normal".

Se advertía que el Estado podía otorgar a los particulares autorización para impartir educación con permisos especiales y cumpliendo con programas y métodos de enseñanza que se aprobaran. Tal vez hoy suene drástico el tono de monopolio educativo, pero era conciliador junto a las propuestas de educación antirreligiosa que habían generado los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado. La radicalización de la Revolución llegó en el momento en que los intelectuales estaban desilusionados y no auxiliaron al nuevo movimiento; los marxistas conocidos, como Bassols o Lombardo Toledano, rechazaron la 'educación socialista', por tanto no hubo sostenedores que la pudieran definir de manera coherente, sobre todo para ponerla en práctica. Influyó mucho en sus defensores un libro soviético de pedagogía traducido del inglés, y que vagamente se entendía como conjunto de conocimientos y técnicas encaminados a promover en el niño y en el joven una concepción científica del mundo y de la vida, a fin de despertarle una conciencia clasista que lo preparara para el advenimiento de la sociedad socialista del futuro.

En los planes de estudio, sobre todo en los de secundaria, se insistía en que debía crearse una conciencia de clase. Para ello se introdujo incluso una materia especial, orientación socialista, que revisaría "los distintos conceptos sociales... partiendo del concepto económico de sociedad y de las instituciones de la propiedad, bases de la estructura social" 31/. Las finalidades de la enseñanza de cualquier materia eran las mismas; el inglés, por ejemplo, debía contribuir "por todos los medios a fortalecer el entendimiento y la unión del proletariado mundial" y ofrecer "un instrumento de servicio social y no de explotación" 32/.

Pero aprobada la ley y reformados los planes, el problema restante era el principal: aplicarlos en el aula. Los maestros mostraron tal confusión que la Secretaría ofreció cursillos y conferencias para aclarar conceptos; publicó también una serie de guías. El Plan de Acción de la Escuela Primaria Socialista, abarcaba el programa de ciencia, trabajo industrial y agrícola. El programa especificaba que las actividades sociales y de comunidad eran muy importantes para hacer al niño conciente de la necesidad de organizar y desarrollar su comunidad 33/. Las Bases de la Escuela Secundaria Socialista, de Juan B. Salazar, también pretendían aconsejar al maestro cómo aplicar el programa en el aula. Se publicaron textos para todos los niveles, libros y folletos originales, como el de List Arzubide, Lo que Marx quiso decir, o traducciones de obras de Marx, Plejanov o Engels. La revista El Maestro Rural incluyó artículos ideológicos y pedagógicos para ayudarlos y se crearon misiones trashumantes de orientadores socialistas que, durante tres semanas en cada lugar, adoctrinaban maestros de lugares aislados.

Algunas instituciones, como el Comité de Orientación Socialista, ofrecieron cursos complementarios sobre lucha de clases, el socialismo y su origen o la legislación revolucionaria. Pero no se consideró suficiente, pues como afirmaba el maestro García Téllez, el magisterio estaba "compuesto en su mayoría de un 60% de mujeres con ideología conservadora y desconocedora casi en su totalidad, de la filosofía socialista", por lo que era necesario agotar "recursos de catequización" antes de proceder tal vez a suspender incluso las leyes del escalafón e inmovilidad de sus cargos 34/. Se sintió la necesidad de fundar un Instituto de Orientación Socialista en la capital y otros en los estados, dedicados en tiempo completo a la tarea de politizar a los maestros.

Al ver folletos y textos se puede comprender la confusión de casi todos los maestros, pues había múltiples interpretaciones de las intenciones originales. Lázaro Cárdenas había expresado en su discurso de inauguración que la educación socialista permitiría

"identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado; fortalecer los vínculos de solidaridad y crear para México, de esa forma, la posibilidad de integrarse revolucionariamente, dentro de una firme unidad económica y cultural".

El ministro García Téllez fue aún más claro; comentando la aparente incongruencia de crear una escuela socialista en un sistema básicamente capitalista explicó que la nueva escuela mexicana preparaba el camino para el socialismo, educando a los jóvenes para vivir en armonía con la sociedad,

mientras que la escuela capitalista acentuaba la competencia 35/. Sin duda los dirigentes mexicanos creyeron, al igual que muchos de otros países, que el socialismo era inevitable en un futuro cercano y deseaban facilitar el camino preparando a los niños. Pero la efervecencia provocada por la educación socialista y el malestar de la depresión, también había vuelto la atención de nuevo a la reforma agraria, que había quedado en letra muerta. Los maestros misioneros, que habían recorrido por diez años pueblos perdidos, mantuvieron vivo el cuadro de las injusticias y corrupción del caciquismo y latifundismo. Sáenz hacía una buena narración de la situación en los Once Pueblos y la forma en que los nuevos caciques trataron de atemorizar y manipular a sus habitantes:

"Encontramos La Cañada dividida entre Agraristas y Fanáticos... la separación de la población se planteó en términos concretos como fenómeno revolucionario pero reconoce causas más hondas... Los agraristas no únicamente se afiliaban contra los males sociales de carácter económico que pretendían resolver, eran también enemigos de la Iglesia y se declaraban hostiles a la religión, a la música, a las danzas, lo que ya era excesivo. Positivamente los agraristas eran de la revolución y del gobierno. Apoyaban, en consecuencia, todo lo que de estas fuentes emanara, las escuelas por ejemplo. Habían adoptado ciertas formas de la organización socioeconómica mexicana, eran miembros de la Confederación Michoacana de Trabajadores, tenían comités agrarios, etc. En el fondo ni eran tan revolucionarios los agraristas, ni tan enemigos y conservadores los fanáticos" 36/

Los revolucionarios "empleaban medios lícitos e ilícitos, esgrimían armas de todo género con tal de mantenerse en el poder", vieron a la estación experimental como un peligro y obstaculizaron la implementación del consejo de Sáenz al general Cárdenas, (entonces gobernador de Michoacán), de abrir las iglesias en aquellos pueblos. Ante ese cuadro, podemos imaginar las dificultades que tuvieron los maestros al presentarse solos ante un conflicto tan grande de intereses.

Bassols mismo fue el primero en hacer un llamado a los maestros rurales para que participaran en la reforma agraria; la Secretaría de Educación había instado a los maestros a organizar campesinos en la circular Núm. IV-14-132 del 12 de septiembre de 1933. La revista El Maestro Rural también publicó artículos (el Código Agrario y sus implicaciones para la labor del maestro rural) de suerte que el socialismo educativo había encontrado el campo listo al que sólo se le inyectó un carácter más ideológico y menos legalista. Para 1938 el Departamento de Educación Agrícola y Normal Rural llegó a afirmar que "difundir las ideas socialistas en las zonas rurales, fomentando la organización y preparación del proletariado para la lucha social eran sus fines fundamentales" 37/.

En realidad no hacían falta tales instrucciones, pues muchos maestros de los dos sexos habían dirigido la resistencia contra los caciques y las autoridades religiosas, iniciando cooperativas y luchando por los ejidos. El apoyo del movimiento campesino y obrero fue fundamental para Cárdenas, quién concretó los más grandes repartos de tierra hechos en México. Estos se hicieron independientemente de las actividades de los maestros, pero su

papel de activistas y su declaracionismo los convirtieron en blanco de los descontentos de los dos extremos. Sáenz pintaba la complejidad de la realidad: cómo los 'fanáticos' los habían recibido con hostilidad al tiempo que los 'agraristas' los acusaron de fanáticos por el respeto que expresaban hacia las costumbres indígenas; narra que incluso llegaron a simular un ataque fanático para mostrar el importante papel que desempeñaban.

Los textos 'socialistas'. Sabemos que un buen número de maestros, a pesar de toda la retórica, de los cambios de programa y de texto, siguieron enseñando lo mismo. Durante los dos primeros años, 1934 y 1935, la retórica demagógica hizo que muchos padres se abstuvieran de enviar a sus hijos a la escuela; poco a poco la situación se normalizó y el socialismo quedó depositado en los nuevos textos y los cantos alusivos a las luchas proletarias, que continuaron sonando durante parte de la década siguiente.

En realidad, los nuevos textos tenían la tarea fundamental de transmitir los mensajes, por lo que el gobierno los redactó y distribuyó en forma gratuita. Hubo dos tipos de texto, uno, la Serie SEP, era para escuelas urbanas; el otro, la Serie Simiente, era para escuelas rurales; en ambas se le dió importancia sólo al contenido, sin preocuparse de la forma en que se transmitía.

Los textos tenían como antecedente algunos libros editados por la Secretaría de Educación en 1931: El Sembrador y El Niño Campesino cuyo objeto era concientizar al niño campesino respecto de la injusticia social. Ahora se pretendía que los textos llegaran a todos los niños mexicanos, a quienes se dirigía un mensaje inscrito en su primera página:

"Este libro es tu amigo, sus páginas te señalarán tus deberes y te enseñarán a exigir tus derechos. Piensa que la liberación de tu clase depende de lo que sepas".

Para hacer comprender a los niños que vivían en un régimen injusto, cuyas causas "es posible conocer y transformar", los libros tomaban temas -como las cooperativas, sindicatos, las huelgas, los explotadores, la guerra imperialista- que pretendían ser considerados de la "vida diaria" y que resultaban artificiales sin la fiesta del pueblo, el bautizo, los matrimonios y las primeras comuniones, que seguían marcando las etapas importantes de la vida de cualquier niño. Además a fuerza de hacer sencilla la lectura, para facilitar la comprensión, resultaban pedestres y aburridos. En el vocabulario abundaron palabras nuevas para la mayoría, como proletariado, cese, enajenación, agrarista, reivindicación, etc. Por supuesto se eliminó toda fantasía en los libros, que bordaron lecciones alrededor de la naturaleza, la convivencia social, las relaciones de trabajo, la producción y las formas de producción. Los personajes principales eran tipos populares: obreros, albañiles, peones, rancheros, papeleritos; aquí y allá aparece el burgués y el colonialista, explotadores siempre abusivos y malos. El marco se presenta en los tres planos de la familia, la escuela y la comunidad, que sólo en temas como la lucha sindical o el pasado se amplían al país o al mundo, con la intención de crear una solidaridad internacional.

El primer plano se trata en forma maniquea; por un lado aparecen familias ideales de campesinos y obreros donde predomina el respeto y el cariño y una convivencia armónica, a pesar de los problemas económicos y los bajos salarios. Frente a estas familias en donde no hay vicio, ni violencia, aparece la familia burguesa sin problemas de dinero, pero carente de amor y respeto. En la imagen de la vida campesina se subraya la limpieza y sencillez que produce unidad y felicidad, cuando han logrado sus tierras y viven sin explotación, y en un cuadro algo exagerado, se habla de que cada tarde la familia se reúne "a escuchar historias de las luchas campesinas". Se subrayan virtudes como constancia, tenacidad, solidaridad y generosidad en contraste con pereza, suciedad y alcoholismo, sobre todo éste que motivó una intensa campaña.

Alrededor del tema de la escuela se transmiten los mensajes constructivos más importantes para hacer un México nuevo. La escuela es parte integral de la vida comunitaria y en ella se reproducen las relaciones de la sociedad. En la comunidad escolar impera la colaboración y el compañerismo entre maestros y alumnos. El maestro representa el ideal del misionero rural o urbano comprometido contra la injusticia y líder de la acción liberadora. Los niños estudian y trabajan arduamente en talleres, industrias, huertas y criaderos de animales y se preparan para mejorar la vida de los trabajadores con cooperativas de producción y consumo y otros "medios de emancipación económica".

Los temas de vida comunitaria se centran en el trabajo y muestran una sociedad conflictiva y antagónica, pues desde los primeros grados se habla de huelga, sindicato, salario y desempleo. La causa de la injusticia social se centra en la concentración de los medios de producción en pocas manos. La imagen de los patronos resulta caricaturesca y contrasta con la de un gobierno amable, que protege y bondadosamente se preocupa por los problemas populares y sus soluciones. Dos problemas merecen lugar especial. El primero es el del indio, obsesión de los años treinta, de cuyas virtudes se habla cálidamente, de su pasado y de su contribución, y necesaria integración a la sociedad. El otro es el de la mujer, con un papel diferente al tradicional, colaboradora de la lucha emancipadora y no esclava del hogar. Tema tan delicado en una sociedad tan tradicional como la mexicana, cayó en un simplismo casi ridículo.

Los libros de la Serie SEP y la Serie Semente, así como otros complementarios de historia, transmitieron una versión del pasado como suma de luchas que ha constituido un México mejor. Los héroes son los mismos del liberalismo mexicano: Cuauhtémoc, Hidalgo, Morelos, Juárez y Madero, al que sólo se agregó Zapata, el revolucionario de la reforma agraria. Aquí y allá aparecía "un nuevo tipo de héroe", como Alexis Stajanov, "joven oscuro, minero soviético, que con sus esfuerzos construía la nueva grandeza de su país" 38/. Con respecto al pasado de la sociedad mexicana se subrayaban las raíces indígenas, a la par que se enjuiciaba la etapa colonial. A la Iglesia se le niega todo papel positivo, pues ni siquiera su labor evangelizadora se considera positiva. Contrariamente a lo preconizado por maestros tradicionales, los libros no enseñaban lados amables de la vida, sino que familiarizaban a los niños con la lucha de clases y la guerra; según las "dos palabras a los maestros" en uno de los libros:

"los temas permiten a los niños enterarse de cuál es la situación social de los trabajadores, de las causas que la originan, de las contradicciones del régimen burgués, de los vicios, errores y prejuicios que de él emanan y que contribuyen a su mantenimiento, así como de la conveniencia de sustituirlo por otro más justo... y de la forma única por lo que el poder alcanzar esto: la lucha" 39/.

No obstante lo anterior, el mensaje implícito es optimista. Algunos de los problemas se han solucionado y otros, gracias al apoyo gubernamental, parecen en vías de ello, pero hace falta trabajar duramente y no pretender que toda solución provenga del gobierno.

Los resultados. El descubrimiento descorazonador de Sáenz en 1933 tenía que conmover a todo el aparato político de la Secretaría de Educación y del gobierno en general. Las escuelas ocupaban edificios que habían sido del clero y puestas en servicio en diversas fechas. La mayoría estaban en estado deplorable, sin material, ni huerto, ni porqueriza, ni taller alguno. Los maestros no andaban mejor que las escuelas:

"Casi todos son jóvenes. No hay más que cuatro que pasan de treinta años y entre ellos van los dos mejores profesores de la Cañada. De los 20 maestros, 16 son solteros. Contamos justamente con la mitad de hombres y la mitad de mujeres. Obsérvese que la mayor parte tienen alguna preparación en la escuela normal, pues 17 han asistido a tales establecimientos; muchos son inexpertos; de los 20, 9 han iniciado su carrera este año. Otra cosa que llama la atención, es que casi todos son nuevos en la escuela donde ejercen en la actualidad... acusa una movilidad que no puede redundar sino en el atraso para las escuelas... Casi todos son apáticos y tímidos si no es que anodinos y pesimistas. Con la posible excepción de un maestro, los otros no dan señales de entusiasmo y estas condiciones no hay que referirlas a falta de vigor físico... quiero llamar la atención a la mala calidad de los que tenemos aquí, salidos de la Normal Rural de Erongarícuaro. Pero no son buenos maestros, muy al revés. No tienen personalidad, no tienen entusiasmo, no poseen un átomo de 'liderismo', son ignorantes y nada saben hacer con las manos. Lo único que hacen medio bien, es cantar y jugar al basket-ball. En cuanto a pedagogía -en cuya falta no reparara si otras cualidades la sustituyeran- ni asomo.

No quisiera pensar que los cinco maestros de Erongarícuaro son un producto 'típico' de la escuela normal que los diplomó, pues el síntoma que los que juzgo acusan es alarmante; amerita por sí sólo una indagación seria en ese plantel, tal vez en todos los de su género" 40/.

La decisión de fundir las escuelas normales rurales con las centrales agrícolas para fundar las Regionales Campesinas, que darían una formación más práctica y activa a los egresados, tuvo que ver con los acertados juicios de Sáenz. Más el sentir general parecía indicar una necesidad mayor, la de inyectar un nuevo sentido a la educación, que proveyera la filosofía de la que carecía desde la imposición del laicismo. El racionalismo fue una alternativa pero la rechazó la mayoría, que favorecía las soluciones del

modelo soviético, al que no afectaba la crisis de la depresión económica de los treinta. Pero no se pudo definir el 'socialismo' que se quería utilizar y en los cursos y publicaciones del Instituto de Orientación Socialista privó la confusión. Fue evidente que la educación no pensaba cambiar las estructuras económico-sociales, sino preparar la mente infantil para la sociedad del futuro. Pero sí se esperaba que la reforma incrementara el papel del maestro en los cambios, en el mejoramiento de la vivienda y la higiene, el trabajo agrícola y las artesanías, y la participación ciudadana, así como en el combate contra los prejuicios y fanatismos 41/.

Muchos maestros se empeñaron en cumplir con esta tarea y se vieron en problemas. La propia Secretaría tuvo que dar marcha atrás y a fines de 1937 les pidió que se abstuvieran de hacer política y evitaran "toda injerencia como líderes en las agrupaciones sindicales" 42/. A distancia podemos percatarnos de la complejidad de la tarea y la imposibilidad de cambiar lo que no había cambiado la violencia revolucionaria, e incluso cómo los 'agrarristas' eran ahora un nuevo problema. En todas partes los intereses creados vieron con desagrado el liderazgo ejercido por los maestros; en menor medida existió también una reacción contra intentos desfanatizadores de los maestros 43/.

Nunca se ha estudiado la huella que dejaron los mensajes de contenido 'socialista' de textos y programas. Los que tuvimos al menos una experiencia breve recordamos parte de la letra de cantos alusivos a luchas proletarias y con gran viveza las horribles ilustraciones de los textos, que contrastan, aun en la memoria, con algunos otros interesantes y bonitos que hojeábamos en casa.

No obstante, la retórica derivada de la reforma impulsó la atención hacia el problema educativo y extendió la federalización. El gasto educativo ascendió de 12,84% del gasto federal hasta un 17,9% y las escuelas rurales se multiplicaron más que en ningún otro periodo gubernamental.

El tercer intento de reforma para el cambio

La preocupación básica del gobierno cardenista parecía ser el campo; sin embargo, la política de ese periodo empujó al país definitivamente hacia la industrialización favorecida, a partir de 1939, por la Segunda Guerra Mundial. Paralelamente a la industrialización se produjeron una explosión demográfica impresionante y una urbanización acelerada que agudizarían los problemas de un país de contrastes sociales y económicos.

El centro principal de atención gubernamental se desplazaría de la educación rural, foco principal de 1921 a 1940, a la urbana, para proporcionar la mano de obra calificada y los técnicos que la industria necesitaba. Sin embargo, el factor que ha influido más en la política educativa ha sido la explosión demográfica, puesto que al duplicarse la población en sólo veinte años, el país se vió abrumado por la demanda de servicios que era difícil multiplicar al mismo ritmo. De 1940 a 1958 el acento se puso en la

alfabetización -entendida todavía como simple conocimiento de la lectura y escritura-, la multiplicación de escuelas y maestros para cubrir la demanda educativa, que ha crecido año con año. Se abrieron escuelas técnicas y a partir de 1951 se empezó a fomentar la investigación en la educación superior. Poco antes de 1958 se empezó a reconocer la necesidad de planificar el desarrollo educativo, de suerte que en el sexenio de 1958 a 1964 el ministro de educación Torres Bodet desarrolló el famoso Plan de Once Años, "para garantizar a todos los niños de México la educación primaria y obligatoria". El Plan calculó que el país necesitaba 39 165 aulas y 51 090 maestros más, pero el crecimiento demográfico sobrepasó todas las proyecciones propuestas.

En 1965 empezó a resultar obvio que no bastaba la expansión cuantitativa de la matrícula: el país tenía menor porcentaje de analfabetos censales, pero no funcionales. Para el período 1964-1970 fue evidente que el gobierno era incapaz de proveer las escuelas que la demanda exigía y que la expansión de los servicios educativos había disminuido en forma considerable la calidad de la enseñanza. Para abarcar un aumento de la población en edad de asistir a la escuela primaria que en 1940 era de 2 101 507 niños y en 1970 había subido a 9 127 225, había sido necesario habilitar maestros mediante cursos improvisados por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, creado para el efecto.

Además de la construcción de 23 284 nuevas aulas el presidente López Mateos decretó en 1959 la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, para hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza elemental impartida por el Estado. En realidad también pretendía ser un instrumento de unificación nacional, pues a poco de empezar a aparecer los textos, la Secretaría hizo circular un acuerdo que afirmaba que "los Libros de Texto Gratuitos son los aprobados como obligatorios para la enseñanza". La protesta fue estruendosa, pero los libros aparecieron y para 1962 el presidente afirmaba "la unidad patriótica de México ha de afirmarse desde las aulas, en el caso de los libros de texto como en el de los programas de estudio renovados con hondo sentido mexicanista y de mayor eficacia práctica". Para lograr tal finalidad de unidad nacional, contra todas las voces que aconsejaban programas y textos diferentes para la enseñanza rural y la urbana, se decidió la utilización de un solo programa y texto en todo el país; la única concesión especial se hizo a los niños monolingües, cuya primera instrucción continuaría en su lengua y serían castellanizados por el Servicio de Promotores Culturales, creado en 1964.

Ni la educación básica ni la superior capacitaban debidamente para el trabajo. La mayoría de los técnicos de alto nivel eran formados en el exterior y los técnicos medios parecían no estar a la altura de las necesidades del país. En 1965, por vez primera, se oían críticas acerbas a la educación y se señalaban sus terribles deficiencias. El ministro Yáñez instaló en julio de ese año una Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación, constituida por tres grupos. El primero se centró en los aspectos cuantitativos y elaboró las previsiones de matrícula hasta 1980. El segundo se ocupó de los aspectos cualitativos y el tercero, que evaluaría el trabajo de los otros dos grupos, centró su atención en los aspectos de organización y ejecución. Aunque el Informe final se entregó en

marzo, nunca se aceptaron ni rechazaron sus conclusiones. La Secretaría continuó la obra de expansión de los servicios educativos; inició la utilización de la televisión para alfabetizar y para la educación secundaria; lanzó un intento de renovación pedagógica con el método de 'aprender haciendo' y 'enseñar produciendo' y creó el servicio de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra, que pretendía capacitar obreros para la industria.

El movimiento de protesta estudiantil de 1968 puso de relieve múltiples malestares que hacían urgente una reforma a fondo, de manera que apenas inaugurado el nuevo gobierno se estableció la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa que, por el mal hábito del cambio de estilo sexenal, no tomó como punto de partida los trabajos de su antecesora inmediata. El nuevo gobierno sentía una premura tal que no esperó a tener listo un plan global de reforma, sino que al tiempo que se discutía, efectuaba una reorganización administrativa, elaboraba las reformas legales necesarias y los programas y textos que transformarían la educación para estar a tono con los cambios del país y la expansión del conocimiento científico y tecnológico mundial.

Ante una realidad mexicana donde están representados muchos estadios del desarrollo cultural humano, con una dependencia cultural y tecnológica total y una escuela que produce ciudadanos rutinarios, desde un principio se subrayó la necesidad de cambiar los valores que inculcaba la educación. Para formar jóvenes que logren poner al país a tono con sus cambios y con los del mundo, en lugar de acentuar el orden, se trató de estimular el cambio. Había que superar la transmisión de conocimientos ya elaborados, la memorización, y en su lugar entrenar al niño a aprender por sí mismo, utilizando todos los medios de información a su alcance. Todo ello implicaba una modificación en el modelo de país que se quería lograr: "más igualitario, abierto, distributivo, homogeneizador y participativo" ^{44/}. Las reformas propiciadas para lograr tal fin comprendieron la reorganización administrativa de la Secretaría, incluyendo la creación de una Subsecretaría de Planeación y la descentralización y mecanización de muchos servicios. Se publicó una nueva ley federal de educación que rompía la rigidez de la Secretaría de Educación y promovía otros modelos de educación con métodos más flexibles, al reconocer el valor de los conocimientos (y no como era tradicional, el título o diploma) abrió camino para revalidar y convalidar estudios y experiencias o aptitudes sin importar dónde y cómo se habían adquirido.

Pero tal vez no sea exagerado considerar que el núcleo de la reforma educativa se centró en la renovación pedagógica de la educación primaria, importante por ser base de todo el sistema y la única que alcanza a un porcentaje elevado de mexicanos. La innovación de programas y textos partió de la concepción de la educación como proceso personal de descubrimiento y búsqueda. La enseñanza se centraría en la transmisión de dos lenguajes (español y matemáticas) y del método científico utilizado en las ciencias sociales y naturales. Se trataba de que los niños aprendieran a pensar sistemáticamente, de formarlos para que ellos mismos pudieran seguir inquiriendo, organizando, analizando y concluyendo; de esa manera se quería terminar con la transmisión de conocimientos acabados, que los niños memorizan y que resultan obsoletos cuando han de ser utilizados. La organización de los conocimientos de la enseñanza-aprendizaje en cuatro áreas: español, matemáticas, ciencias naturales y sociales, permitía integrar sus experiencias

dentro y fuera de la escuela y convertirlas en fuente de interés de aprender. Así se esperaba entrenar su atención, sus sentidos y mente para que comprendieran el mundo natural y social que les rodea y pudieran utilizar lo aprendido para transformarlo. Por eso en lugar de darles sólo respuestas, desde el principio se les conducía a que las encontraran. A partir de preguntas sencillas sobre lo que ven, saben o creen que va a pasar, se les incitaba resolver pequeños problemas en que se debían aprovechar los medios a su alcance.

El equipo de científicos, humanistas, pedagogos, maestros e ilustradores que estructuraron el programa estaba convencido de que había que reducir la información y en cambio poner el mayor empeño en que los niños adquirieran el uso de los lenguajes que les permitieran pensar y expresarse claramente. Tanto el español, como las matemáticas, debían enseñarles a pensar ordenada y lógicamente para expresarse con precisión. En cuanto a las ciencias era importante aprender conceptos básicos y a buscar información, clasificarla, interpretarla y correlacionarla para obtener conclusiones. Se consideró que si aprendían mecanismos sencillos de investigación y la utilización de los medios de información a su alcance, podrían mantener al día sus conocimientos, puesto que éstos de todas formas están en constante expansión y cambio; todo lo que se enseña hoy habrá cambiado cuando los educandos crezcan, pero si se les entrena para buscar las respuestas por sí mismos, estarán preparados para seguir encontrándolas toda su vida. Esto será importante sobre todo para los que abandonen las aulas sin completar los ciclos de estudios pues lo único que les puede dar la escuela es aprender a plantear debidamente un problema y a buscar la información para resolverlo. Se hizo uso de dos conceptos básicos: el de que la ciencia no es sólo lo que el hombre sabe, sino también el conjunto de procedimientos que el hombre sigue para averiguar lo que no sabe; y el de que aprender no consiste sólo en adquirir conocimientos, sino en modificar la manera de ser y de actuar en función de los conocimientos adquiridos.

Los textos y programas. En los nuevos programas y textos hubo no sólo un cambio en el contenido, sino también una concepción radicalmente diferente de lo que la educación primaria debía transmitir. Gracias al hecho de que la mayor parte de los autores eran científicos y humanistas, no había brecha entre los últimos conocimientos y los textos, pero además se cambió el sentido que se le daba a la enseñanza: lo importante era la comprensión y utilización del conocimiento, no el amaestramiento. Así en lugar de tanta regla gramatical, el énfasis se pone en la comprensión y la expresión verbal; en lugar del tedioso 'civismo', se explican las normas, la autoridad, los fundamentos de la nacionalidad, se les enseña a cumplir deberes, pero también a exigir derechos; se les inculca que la ley debe acatarse, pero que también puede cambiarse.

Las matemáticas como ciencia, ejemplo de la estructuración lógica del mayor cúmulo de conocimientos científicos, se conciben también como lenguaje, instrumento de intercomunicación humana y herramienta para transformar nuestros conocimientos científicos en tecnología. Dada su importancia, y para contrarrestar la leyenda negra de su dificultad, se hizo hincapié en buscar formas sencillas de explicación y ejercicio. Los textos respondieron

a una concepción global de la matemática, evitando subrayar demasiado los aspectos formal y científico, como lo ha hecho la matemática moderna. Los autores hicieron un esfuerzo para situarse en la realidad de la mayoría de los niños para facilitar la comprensión y asimilación, planteando su aplicación a problemas diarios, de forma de quitarle toda extrañeza y misterio y convertirlos en algo propio, comprensible y manejable.

El español se trata con la misma apertura, a partir del acercamiento lingüístico y de la lectura de buena literatura y no de los tradicionales trozos ñoños 'para niños'. La lengua se concibe como una función natural, de manera que se insta a que los niños hablen: sin las trabas de la 'corrección'. Se aceptan las normas congruentes con la tradición de la propia comunidad, y que se conciben como flexibles, pues deben adaptarse a los cambios que sufren siempre las lenguas vivas. Se acepta la importancia del Diccionario y la Gramática de la Academia, pero a condición de que no se conviertan en traba para la expresión; el lenguaje hablado es más cambiante, más vivo y dinámico que el lenguaje literario y es el que utilizamos todo el tiempo. En éste, lo importante no es la corrección, sino la claridad de expresión y el enriquecimiento del vocabulario. Además de iniciar a los educandos en el goce de la literatura, para que le tomen gusto a la lectura, se fomenta su capacidad expresiva, mediante la afirmación y el reconocimiento de su propia modalidad lingüística.

Las ciencias naturales se presentan en los textos en forma integrada, como fenómeno social, quehacer del hombre inmerso en su cultura, en su modo de vida. Para superar una grave falta de la escuela mexicana, que enseñaba las cosas fuera de su contexto, se ligó la enseñanza al medio en que vive el niño, al del país y del mundo contemporáneo. Las ciencias naturales partieron del estudio de cosas y fenómenos registrables en el quehacer diario de los niños, para ir poco a poco ofreciendo una oportunidad de iniciar la aventura de pensamiento y de trabajo: considerar los problemas de nuestro país y las más recientes aportaciones de la humanidad, a través de la ciencia y la tecnología. No se pretendió enseñar botánica, química o cosmografía, se quiso enseñar a utilizar la ciencia para estudiar, comprender y aprovechar hechos y fenómenos tal y como ocurren en la realidad, ya sea ésta natural o experimental. Para lograrlo el niño tiene que hacer cosas por sí mismo y el libro se concibió como base para su actividad y participación en su propio aprendizaje.

El área de ciencias sociales reunió los conocimientos sobre el hombre como ser social, es decir, conceptos básicos de antropología, geografía humana, economía, ciencia política, sociología e historia. Esta conjugación quería evitar la atomización de fenómenos unidos en la vida y que se presentaban abstraídos de la realidad o con demasiada concreción: historia llena de datos que había que memorizar, descripciones geográficas interminables y el civismo como ritual y recitado de obligaciones, sin un claro sentido. El nuevo enfoque tenía la ventaja de conducir al niño en forma gradual hacia el conocimiento de su realidad inmediata: familia, escuela, comunidad, para llevarlo más tarde al estudio de su país y del mundo. El primer análisis de fenómenos sociales se hace en el plano de la familia y de la escuela. Se les empuja a observar el medio que les rodea, el paisaje, los recursos y la manera como se aprovechan los servicios, las costumbres y

normas que existen, para relacionarlo después con que todo eso tiene un largo pasado. Sobre tal esquema general manejado durante los dos primeros grados, en el 3° y 4° se aborda la realidad nacional; en el tercero se analiza la vida rural y en el cuarto, la urbana. Dada la heterogeneidad del país, en cada grado se estudian cuatro comunidades de diversa índole. En el tercer grado, una pequeña rancharía caracteriza el ritmo de la vida campesina, la conjugación del hombre con los fenómenos de la naturaleza, la producción agrícola y sus problemas. Después se estudia una comunidad cañera, donde la producción agrícola se supedita a la fábrica y crea diversos problemas sociales y económicos. Luego se presenta una comunidad en dura lucha contra la erosión y, por último, una del noroeste de México, la única que ha puesto la investigación científica al servicio de la agricultura, donde en virtud de grandes obras de infraestructura hay una aplicación intensiva de tecnología. Las viejas culturas indígenas se integran dentro del esquema general como comunidades de productores originados en el pasado. El libro explica cómo cada una de las culturas creció con la producción de suficientes elementos, lo que condujo a una diversificación de actividades y a la complejidad social, política, cultural y económica. En el cuarto grado también se presentan cuatro ciudades mexicanas, con diversas características y problemas. A lo largo del libro se estudia el pasado para explicar la realidad de nuestros días y se describe la organización política de México.

El quinto y sexto grados intentan situar al niño -conciente ya de ser mexicano- como un latinoamericano que habita en un mundo complejo que influye en su vida diaria. Los temas de estos dos grados se han integrado dentro de una concepción histórica que explica la formación del mundo en que vivimos. Se notará de inmediato que la historia carece de los nombres y fechas que no se consideran esenciales; por el contrario, se subrayan las grandes transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Tratamos de escapar a la dependencia del esquema tradicional que llamaba universal a la historia europea. Con el empeño de subrayar la unidad de la experiencia humana se le da el lugar que merecen a América, Asia y África. Se presenta un resumen de los acontecimientos y la problemática de nuestros días para darles a los alumnos una explicación básica, que se enriquecerá con la información que reciba a través de los medios de comunicación.

En conjunto parecen haberse cumplido las finalidades fijadas para el área, al llenar los diversos niveles necesarios: el humanístico universal, el nacional y el regional; además los alumnos se inician en el método de las ciencias sociales: buscan información, la clasifican, la procesan, desarrollan su juicio crítico. Debido a que por desgracia no existen bibliotecas escolares en nuestro país, para permitir que los niños de regiones marginadas aprendan a buscar información, se elaboraron dos libros de consulta, uno para 3° y 4° y otro para 5° y 6°, en los que se encuentran datos geográficos, biográficos, cronológicos, útiles para complementar su conocimiento sobre México y el mundo.

Intento de evaluación. Muchas críticas serias reconocen que la reforma revolucionó tanto la estructura del sistema, como su contenido, con el saldo positivo de empezar a romper la rigidez tradicional. Mas todos concuerdan también que no constituyó un plan integrado de acciones y que no se le sometió a una evaluación rigurosa. Si es que se puede hablar de un cierto fracaso en la reforma, en general se podría atribuir a tres factores. El primero es la nefasta tradición sexenal mexicana, que obliga a cada gobierno a partir de cero sin continuar lo iniciado en el gobierno anterior; tal práctica malogra muchas buenas ideas y hace impresionante el desperdicio. El segundo, el fundamental, es que la educación no puede promover una sociedad más justa, sino dentro de la orientación global del propio sistema económico y político 45/. En tercer lugar estaría la improvisación, que impide la reflexión, la experimentación y la actualización del personal para que se comprendan bien los objetivos y el contenido de las reformas.

La renovación pedagógica de programas y textos de la enseñanza elemental parece aún más difícil de evaluar. Se criticó que tanto los contenidos como la metodología de los libros no estaban de acuerdo con el nivel de comprensión y el lenguaje de los educandos, pero la crítica resulta sin base, porque no se apoya en ningún estudio sistemático de los diversos grupos de niños mexicanos mientras que el equipo responsable de programas y textos integró a las únicas lingüistas del país dedicadas a lenguaje infantil. En cuanto al alejamiento de los maestros, el comentario sería más o menos el mismo; hay una variedad infinita de niveles profesionales a los cuales podíamos habernos dirigido, por tanto ¿cuáles debíamos preferir? ¿los mejores? ¿los peores? A cada texto infantil correspondió un Libro del Maestro, en donde se explicaban los objetivos y el sentido de cada lección y se daban innumerables ideas para desarrollar la clase; se insistió, eso sí, y en forma machacona, que los maestros son los que "pueden y deben, apoyados en su experiencia y creatividad, adaptar y mejorar los materiales pedagógicos de acuerdo con las necesidades de sus alumnos" 46/. Era imposible que con sólo libros de texto pudiera llevarse a cabo un cambio radical. Resultaron y resultan -a pesar de los cambios que se les han hecho- una guía excelente para orientar el trabajo de educandos y educadores, pero planteaban también una innovación profunda: la reconceptualización de la naturaleza misma de la actividad docente, en cuanto a valores, métodos y actitudes y esto no podía confiarse sólo a la palabra impresa. Hicieron falta, y hacen falta aún, programas eficientes de actualización docente y la modificación curricular pertinente en las escuelas normales. El trabajo del Departamento de Investigación Educativa del Centro de Estudios Avanzados del Instituto Pedagógico Nacional (I.P.N.) ha comprobado que un taller de diez días de trabajo con los maestros incrementa de manera notable el manejo de los libros de texto que tienen un alto nivel de sencillez.

Ahora bien, una finalidad no explícita fue que los libros lograran evadir la resistencia magisterial al cambio y llegar al niño. Por un lado se logró y, a pesar del papel barato, el diseño, la calidad de los dibujos o de fotografías en colores y el interés de los textos lograron atraer a la mayoría de los niños. Por otro lado, los textos se inician con preguntas y a lo largo de los grados se plantean cuestiones que hacen pensar a los educandos, se sugieren trabajos en equipo, formas en que puede analizarse un

texto, en que se pueden ampliar los conocimientos, etc., de suerte que la curiosidad de muchos niños resultó directamente estimulada por el texto. En los últimos grados se les invitó a escribir a los autores y las cartas nos mostraron un alto grado de movilización de los escolares; en muchos casos nos indicaban que aunque el maestro no cumpliera el programa, los niños terminaban la lectura por su cuenta y pedían ayuda para sus dudas.

A pesar del nivel logrado, la resistencia que surgió ante los textos fue bastante extensa, tanto entre los padres como entre los maestros. Los padres tuvieron dos fuentes de agravio; la primera, hartamente comprensible: no entendían lo que ahora se les enseñaba a sus hijos y no podían ayudarlos, sobre todo en matemáticas y español. La otra era ideológica y surgió por lecciones sobre la reproducción, pero la causa principal fue el último libro de Ciencias Sociales y, en especial, dos lecciones: una sobre los creadores de la cultura de nuestro tiempo (Darwin, Marx y Freud) y otra sobre las revoluciones sociales del siglo XX (Mao, Ho, Castro, Allende). La Unión de Padres de Familia -grupo que viene protestando desde los años veinte- grupos de empresarios, algunas escuelas confesionales y un diario conservador provocaron un largo y grande escándalo público contra los textos.

Entre los maestros, la resistencia fue más pasiva; en general, se empeñaron en no utilizarlos. Un grupo de maestros de escuelas privadas, sin analizarlos, llegó a la conclusión de que "están bien para escuelas de pobres", "a mis niños no les interesan los problemas del campo", etc. En los maestros de escuelas oficiales parece que predominó el temor al cambio y el resentimiento de que "profesionales de alto nivel" les vinieran a decir qué debía enseñarse. La revolución de la enseñanza por áreas provocó gran inseguridad en los maestros; sobre todo porque los de primer año estaban llenos de novedades: lecciones de lingüística, uso de la letra script, método global de lectura y los conjuntos matemáticos.

La resistencia se concretó en algunas alusiones expresadas por el sindicato y la no distribución en algunos lugares, debido a que muchos maestros buscaron la forma de seguir enseñando lo mismo. Mis observaciones personales sobre maestros de todo el país y de toda clase de escuelas, hechas durante la experimentación con los libros, me permiten hacer algunas afirmaciones que corren el riesgo de parecer infundadas. Me quedé con la idea de que el maestro es difícil de convencer por una especie de deformación profesional que le da la normal, pero sobre todo porque se niega toda estima y rechaza todo consejo tomándolo como un menoscabo más a su dignidad. Por eso yo subrayaría que entre las condiciones a cuidar para lograr una buena recepción docente a este tipo de material, estaría ante todo el mejoramiento de la enseñanza normal y de la imagen y la situación de los maestros. Sólo una persona segura realiza grandes tareas. En gran medida, la causa del éxito de los maestros misioneros creados por Vasconcelos, estuvo en la fe que él les supo inspirar en su capacidad de crear el México nuevo y de ser los portadores del mensaje en toda la república. En cuanto se apagó la inspiración vasconcelista, los maestros volvieron a su rutina, salvo los que sostuvieron la prédica de la 'escuela socialista'. A menudo, al observar el trabajo de los maestros, me sorprendí pensando en Moisés Sáenz y su malestar ante la inercia que demostraban ante problemas apasionantes para su tarea. Muchas veces los promotores indígenas jóvenes, habilitados para enseñar a

niños monolingües, mostraban mayor interés en encontrar respuestas a la adaptación de las ideas a la escuela, que maestros con estudios más amplios. Y de nuevo le dí la razón a Torres Quintero y a Sáenz, en que el entusiasmo suple bien, con algo de capacitación, los estudios formales.

Mi participación en la reforma fue sólo parcial, pero me permite apreciar que es necesario que en esfuerzos futuros se unan los mejores elementos de intentos pasados, que debiéramos tener presentes antes de iniciar cualquier cambio. El hábito de hacer a un lado la historia, por la magia de la planeación, ha resultado costoso y es tiempo que reconsideremos su valor.

Notas

- 1/ Barreda, Gabino, Opúsculos, discusiones y discursos, México, Imprenta del Comercio, 1877, pág. 28.
- 2/ Zea, Leopoldo, Apogeo y decadencia del positivismo en México, México, El Colegio de México, 1944, pág. 218.
- 3/ Dublán, Manuel y José María Lozano, Legislación Mexicana, México, 1876-1908, vol. XXI, pág. 71.
- 4/ Sierra, Justo, Obras Completas, México, UNAM, 1948-1950, vol. VIII, pág. 304.
- 5/ Pani, Alberto, Una encuesta sobre educación popular, México, Talleres Gráficos, 1918, pág. 304.
- 6/ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, México, 18 de noviembre de 1912, pág. 4.
- 7/ Cockcroft, James D., Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana, 1900-1913, México, 1971, pág. 566.
- 8/ La Instrucción Rudimentaria en la República, México, 1912.
- 9/ Ver nota 5.
- 10/ Torres Quintero, Gregorio, La Instrucción Rudimentaria en la República. Estudio presentado en el Primer Congreso Científico Mexicano, México, Imprenta del Museo Nacional, 1913.
- 11/ Ibid., pág. 6.
- 12/ Pani, Educación Rudimentaria en la República, México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, 1912, págs. 20-21.
- 13/ Ibid., pág. 35.
- 14/ Torres Quintero, op. cit., pág. 11.
- 15/ Ibid., pág. 6.
- 16/ Ibid., pág. 29.
- 17/ Castellanos, Abraham, Discursos a la Nación Mexicana, México, Librería de Ch. Bouret, 1913, p. 11.
- 18/ A Guillermo Sherwell (La enseñanza pública en México, estudio sobre sus deficiencias y la mejor forma de corregirlas, México, 1914) y a David A. Berlanga, (Pro Patria, México, 1916), les preocupaba cómo debía ser la educación revolucionaria. A Félix F. Palaviccini (La Patria por la Escuela, México, 1916), cómo alcanzar el viejo anhelo de unidad nacional.
- 19/ Trejo Lerdo de Tejada, Carlos, La revolución y el nacionalismo. Todo para todos, México, 1916.
- 20/ Julio Hernández (Sociología mexicana y educación nacional, México, 1912, pág. 3-6 y 180) creía que el "indolatino" era recipiente del ser nacional y alrededor de él debía agruparse al extranjero y al indio, pero se

abocaba a educarlos separadamente, tal como se intentaría a mediados de la década de los veinte en la Casa del Estudiante Indígena. A Manuel Gamio (Forjando Patria, México, 1916) y a Paulino Machorro Narváez (La enseñanza en México, México, 1916), les preocupaba lograr la verdadera unión de tradiciones, superar indigenismos e hispanismos y forjar una sola patria.

21/ Ruiz, Ramón Eduardo, México, The Challenge of Poverty and Illiteracy, San Marino, 1963, pág. 91.

22/ Vasconcelos, José, Obras Completas, México, 1965, vol. II, págs. 1326-1327: "El Departamento de Desanalfabetización, auxiliado por el cuerpo innumerable de los maestros honorarios, extendió sus actividades por todo el país. Eulalia Guzmán, su directora entusiasta y competente, había creado brigadas. Se trataba de un servicio de emergencia patriótica, les habíamos dicho, y había que proceder como en vísperas de guerra o frente a una calamidad... En las plazas públicas, al anochecer, celebrábamos verdaderos mítines. Con ayuda de las orquestas populares del departamento de Bellas Artes, convocábamos a la multitud. En seguida se alzaba al aire el pizarrón, y sobre la plataforma improvisada la maestra de primeras letras daba su lección. El cine también ayudaba proyectando frases, explicando giros a la vez que las películas científicas o de viajes retenían a las masas. Rápidamente se fue desarrollando trabajo parecido en todos los centros de población".

23/ Ibid, págs. 1329-1330.

24/ SEP, Misiones Culturales, México, 1927, pág. 10.

25/ SEP, Memoria relativa al estado que guarda el ramo del 1º de septiembre de 1932 al 31 de agosto de 1933, México, 1933, pág. 52.

26/ Sáenz, Moisés, Carapan, bosquejo de una experiencia, Lema, 1936, pág. 303.

27/ Ibid., pág. 295.

28/ Ibid., pág. 300.

29/ Ibid., pág. 36.

30/ Ibid., pág. 251.

31/ La Educación en México, 1934-1940, México, SEP, 1940, vol. II, pág. 201.

32/ Ibid., pág. 201.

33/ SEP, Plan de Acción de la Escuela Socialista, México, 1935.

34/ García Téllez, Ignacio, La socialización de la cultura, México, La Impresora, pág. 54.

35/ El Maestro Rural, V:11 (dic. 1º 1934), págs. 3-5.

36/ Sáenz, Carapan, op.cit., págs. 157-258.

37/ Memoria relativa al estado que guarda el ramo, México, 1938, vol. I, pág. 158.

38/ Serie SEP. Quinto Año. Lectura Oral, México, D.A.P.P., 1939, pág. 242.

- 39/ Serie SEP. Cuarto Año. Lectura Oral, México, D.A.P.P., 1938, pág. 9
- 40/ Sáenz, Carapan..., op. cit., págs. 97-101.
- 41/ El presidente Cárdenas insistía: "La misión del maestro no ha de concretarse al recinto de la escuela... El maestro ha de auxiliar al campesino en su lucha por la tierra y al obrero en la obtención de los salarios que fija la ley para cada región". El Universal, 5 de agosto de 1935, pág. 1.
- 42/ Lerner, Victoria, La educación socialista, México, El Colegio de México, 1978, pág. 115.
- 43/ Véase Raby, David, Educación y revolución social en México, México, Sep Setentas, 1974, capítulo V.
- 44/ Latapí, Pablo, "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos, 1952-1975", Revista de Comercio Exterior, XXV:12 (1975), pág. 1332.
- 45/ Ibid.
- 46/ Educación, 1970-1976, México, SEP, 1976, pág. 44.

LAS REFORMAS DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA
ANALISIS DE ALGUNOS PROCESOS NACIONALES

Norberto Fernández Lamarra
e Inés Aguerrondo

Introducción

Las diversas comprobaciones llevadas a cabo en la región en el transcurso de las últimas décadas a través de diferentes vías - diagnósticos de los planes de educación, estudios e investigaciones sobre el sector, descripciones críticas provenientes de distintos medios sociales y políticos, trabajos de organismos internacionales - muestran, como señala el documento elaborado por Juan Carlos Tedesco, una situación relativamente paradójica. Un gran crecimiento cuantitativo, aparentemente sostenido por una estructura político-administrativa que lo ha apoyado con una ampliación importante de los recursos, aparece simultáneamente con un deterioro significativo en el cumplimiento de sus funciones básicas y una paulatina segmentación que estarían anulando, por lo menos parcialmente, los efectos democratizantes de la expansión.

Gran parte de la producción científica y de las críticas sobre estos problemas proviene de los mismos grupos técnicos que en alguna medida han sido responsables de los procesos de planificación y cambio de la educación. Frente a esta toma de conciencia, la respuesta inmediata han sido las propuestas de cambio. En las dos últimas décadas - pero especialmente en la última - éstas se han convertido en un lugar común, aun cuando se reconocen diferencias en sus alcances, significación, perspectivas y, particularmente, niveles de aplicación. Dentro de la región se registran en países con diferentes estilos de desarrollo; incluso dentro de una misma nación llegan a plantearse en forma simultánea o sucesiva proyectos de transformación de signo diverso.

Uno de los primeros interrogantes surgidos de esta situación se refiere al singular hecho de que propuestas provenientes de sectores tan variados puedan desarrollar planteos que reconocen tantos puntos en común. Esto genera la necesidad del análisis de dichas propuestas tratando de identificar sus semejanzas y diferencias.

En tal sentido se debe señalar que este documento se centra en el estudio de las propuestas y no en su realización. Una primera evaluación general sobre la situación al respecto evidencia que la mayor parte de las propuestas no han pasado de ser tales; por otra parte, lo más común es que una de ellas sea reemplazada por otra sin haber llegado a concretarse. Por ello resulta útil analizar su carácter y contenido a fin de descubrir qué características pueden estar incidiendo o colaborando para que se produzca esta situación.

El hecho ha dado pie para que algunos grupos, interpretando críticamente el proceso, opinen que en última instancia gran parte de las mencionadas

proposiciones sólo involucran una falsa intención de cambio: en definitiva el mecanismo, familiar a los grupos de poder, sería asumir una propuesta de transformación para apaciguar las inquietudes de los sectores sociales críticos, dedicándose a no cambiar nada simulando hacerlo.

Tanto durante la década de 1960, cuando se produjo básicamente la expansión, como en la de 1970 cuando aparecieron las propuestas de cambio del sistema, parece haberse confiado a la planificación el papel de la conducción y orientación técnica de estos procesos, aunque la realidad de América Latina estaría indicando que no la llegó a cumplir, ya que las esferas política y administrativa no le transfirieron responsabilidades significativas al respecto.

Por su parte, las orientaciones conceptuales y metodológicas asumidas por la planificación no favorecieron una mayor inserción de la misma en dicho proceso ni un adecuado nivel de ejecución de los planes elaborados. Ambos factores permiten afirmar que ella no pudo integrarse plenamente en el proceso de gobierno de la educación, motivo por el cual su incidencia en la conducción, la orientación y la ejecución de las políticas de expansión, evolución y cambio de los sistemas educativos en América Latina fue significativamente menor que la que se podía esperar 1/.

Como ya se ha visto en el estudio de J.C. Tedesco, el crecimiento registrado en los sistemas educativos de América Latina desde la década de 1950 ha sido realmente muy importante, ya que su ritmo de expansión casi duplicó al de la población en los grupos de edad correspondientes a los tres niveles de enseñanza, haciendo de ésta la región del mundo donde dicho ritmo fue más acelerado y sostenido, especialmente durante la década de 1960. Este proceso se constituyó en el factor fundamental a partir del cual se plantearon la mayoría de las propuestas de cambio formuladas en la región.

Por otra parte, esta situación se registró en el marco de un proceso demográfico explosivo que ubica a la región como la de mayor crecimiento en el mundo. En 1975, la población total se estimó en 316 millones, mientras que en 1950 lo había sido en 158 millones, o sea que se duplicó en 25 años. Según la hipótesis más probable, en 1980 ascendía a 363 millones y en el año 2000 será de 611 millones, de modo que casi se duplicará también en el último cuarto de este siglo 2/.

Juntamente con este crecimiento demográfico se registró un proceso muy intenso de migraciones - tanto internas como externas, provenientes de países limítrofes - que generó, por una parte, un fenómeno de acelerada urbanización y, por otra, la ocupación de nuevos espacios geográficos hasta ese momento prácticamente despoblados. Esta situación tornó más compleja la prestación de los servicios educativos ya que planteó la necesidad de ofrecerlos en zonas con características sociales, culturales y geográficas muy diferentes a las habitualmente atendidas, incluyendo además nuevos grupos sociales entre los demandantes. Al alto ritmo de expansión se agrega esta mayor complejidad en la prestación de la oferta educativa, por lo que el sistema educativo ha evidenciado una importante capacidad para recoger estas nuevas y crecientes demandas y traducirlas en múltiples y diversificadas medidas concretas:

construcción y creación de escuelas, formación y designación de maestros, aparición de nuevas modalidades de educación, administración de un presupuesto educativo significativamente mayor que el disponible con anterioridad, etc., aspectos ya señalados en el artículo de Germán W. Rama.

Dicha capacidad al respecto no parecía compatibilizarse, en principio, con la situación de los estados nacionales escasamente estructurados - como muchos de los de América Latina en la década de 1950 -, de modo que cabe preguntarse acerca de los mecanismos puestos en marcha para llevar a cabo una tarea de tal magnitud y complejidad. Las demandas provenientes de la sociedad, particularmente las de los sectores con mayor capacidad para ejercer presión, fueron satisfechas a través de circuitos político-administrativos que establecieron relaciones 'clientelísticas' con ellos. Como se plantea en el trabajo de Tedesco, esto provocó una situación de relativo desequilibrio que afectó negativamente a los grupos con menores posibilidades de acceso a los niveles de decisión: la población rural, especialmente la indígena, y la población marginal urbana.

Por ello puede sostenerse que la expansión del sistema educativo parece haber tenido lugar sin la modificación de los rasgos internos que caracterizaban a las formas educativas tradicionales, a pesar de la diversidad de estrategias de cambio y de la multiplicidad de soluciones propuestas. Este trabajo tendrá entonces como punto central el análisis de las diferentes propuestas de cambio de la educación registradas en América Latina en las últimas décadas y su funcionalidad relativa como alternativa viable 3/.

El tema del cambio en la educación ha sido extensamente abordado en la literatura especializada, pero su clarificación conceptual aún dista bastante de ser la deseada, ya que cuando se intenta llevar a cabo el análisis de las diferentes situaciones y propuestas planteadas en América Latina resulta difícil encontrar un marco conceptual que las comprenda. Respecto de este punto, dice Stancey Churchill: "parece que en la literatura científica no existe un único marco de referencia satisfactorio para el análisis de todos los tipos de proyectos innovadores. Por lo tanto, lo que se hace habitualmente es identificar varios rastros de procesos cuya orientación es innovadora, cada uno de los cuales se discute de manera ecléctica 4/. Por esto, los trabajos de los cuales se puede disponer difieren en sus niveles de abstracción, orientación y conceptualización, resultando difícil la acumulación de conocimientos en esta área.

"La práctica común es presentar como reforma tanto a las innovaciones de detalles - por ejemplo, que tienen que ver con los métodos de enseñanza - como a los cambios radicales que afectan a un mismo tiempo a la ideología, los objetivos, las estrategias y las prioridades educativas: en resumen, que afectan a todos los factores que se relacionan con las políticas y el planeamiento educativo. No obstante, se acepta generalmente que la reforma implica cambios estructurales grandes y que constituye, por lo tanto, una opción política. Cuando se considera a la reforma como parte integrante del proceso mayor de transformación de la sociedad, supone cambios organizativos en la estrategia educacional general y en las decisiones pertinentes que se toman a nivel de las autoridades o cuerpos legislativos nacionales!" 5/.

Por otra parte, no se desconoce que las estrategias de cambio en América Latina han sido variadas y diferentes. Por ello se hace necesario comenzar su análisis tratando de encontrar categorías que permitan clasificarlas. La primera categoría a través de la que se pueden delimitar estas diferencias es el ámbito de la propuesta, que tanto puede ser de carácter geográfico como estar referido a distintas partes del sistema: un nivel completo, una modalidad específica, un tipo de problemas (como el de la deserción escolar o el de la educación bilingüe, etc.) pero en todo caso se refiere a la magnitud del volumen propuesto para el cambio 6/. Según este criterio las estrategias de cambio educativo pueden clasificarse en tres grupos: las que se proponen abarcar la totalidad del sistema educativo, las que intentan transformar sólo determinada parte de él, y las que circunscriben su ámbito a uno o varios establecimientos escolares.

Otra categoría útil a los efectos de organizar una clasificación es el contenido de la propuesta. Según este criterio, las estrategias de cambio se pueden clasificar de un modo amplio en dos grandes grupos: las que pretenden transformar el que llamaremos - siguiendo a Tedesco - Sistema educativo tradicional (SET) presentando un sistema alternativo, y las que pretenden suplir las carencias del mismo proponiendo las modificaciones necesarias 7/.

El cruce de estas dos categorías (ámbito-contenido) permite identificar una serie de estrategias diferentes de cambio educativo, todas las cuales han estado presentes en la realidad latinoamericana. Las propuestas que abarcan todo el sistema son las que se han denominado habitualmente 'reformas', y pueden ser de la educación o estructurales cuando intentan transformar la estructura del SET, y educativas o generales cuando sus contenidos apuntan básicamente a perfeccionarlo. Las estrategias que abarcan una parte del sistema pueden llamarse 'programas de cambio educativo' 8/.

Cabe señalar que las reformas analizadas en este trabajo podrían agruparse, tentativamente, de la siguiente manera: reformas de la educación o estructurales serían las de Panamá y Perú; reformas educativas o generales, las de Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela.

Finalmente, existen también propuestas de cambio que abarcan sólo unas pocas unidades escolares, o sea cuyo ámbito es prácticamente puntual. Esta estrategia se ha denominado 'experiencia educativa' en el caso de que supla carencias del SET, e 'innovación' en el caso en que lo transforme.

Las reformas en materia de educación

A pesar de que las propuestas de reformas tienen su origen en grupos diferentes y sus alcances son diversos, muestran una serie de similitudes en cuanto a tendencias y contenido. Esto parecería indicar la influencia de ciertas teorías pedagógicas orientadoras de los procesos, provenientes en general de los países centrales o de los organismos internacionales especializados en educación, razón por la cual algunos de los contenidos propuestos en América Latina parecen estar respondiendo a realidades distintas de las existentes en los países que las han elaborado. Dichas tendencias y contenidos también muestran la influencia mutua que las reformas han tenido entre sí. Probablemente a esto ha contribuido el hecho de que tanto las oficinas de planeamiento como los mismos planificadores, ya sea en sus funciones específicas o en otras de carácter político-institucional, han asumido un papel importante en la elaboración de las propuestas reformistas; gran parte de ellas integran los planes de educación preparados en la región durante la última década y reflejan la ideología, los modelos o mitos - como los denomina Marshall Wolfe 9/ - y las características y limitaciones predominantes en la región en materia de planificación educativa.

En general las reformas se han definido en función de principios teórico-normativos y no a través de procesos de reflexión y estudio, debido a que las propuestas han surgido en las oficinas y los escritorios de planificadores y técnicos de los Ministerios de Educación y se han expresado sólo en documentación escrita, con escasa o nula participación y consulta interna o externa. La fuerte influencia que en América Latina han tenido lo normativo y lo administrativo se demuestra en el hecho de que todas las propuestas se inician con expresiones normativas referidas básicamente a aspectos de estructura, en oposición a lo que ocurre en los países desarrollados donde lo normativo y lo estructural son resultantes de los cambios reales acaecidos en vez de preceder a éstos. Allí, por ejemplo, "la prolongación de la escolaridad obligatoria se estableció como la regularización de un hecho consumado, cuando la matrícula voluntaria del grupo de edades alcanzó casi el 100%" 10/.

En estos países centrales los procesos de cambio educativo tienen características diferentes de las de América Latina. En general, sus necesidades son más de ajuste que de modificación de la estructura. Esto deriva, probablemente de que en esos casos el SET surgió históricamente como respuesta a la demanda específica, de modo que responde a la estructura social básica requiriendo sólo ajustes en vez de transformaciones. En América Latina, en cambio, el SET ha sido impuesto a destiempo y sin considerar la situación y las demandas existentes, muy distintas de las de los países centrales. Estas asincronías se perciben más claramente ante la expansión cuantitativa o ante la toma de conciencia de las deficiencias de los sistemas educativos, motivo por el cual la necesidad de cambios se plantea con mayor fuerza y urgencia.

Por eso es probable que en aquellas sociedades latinoamericanas cuyas características son más similares a las de los países centrales, y por ende sus sistemas educativos tienen mayor desarrollo, el SET se ha ajustado en mayor medida que en otras cuyas diferencias son mayores en cuanto a sus aspectos culturales y su estructura social. Los países latinoamericanos con mayores similitudes con los desarrollados - que son principalmente los del Cono Sur del continente - fueron menos sensibles a las propuestas de reformas de mayor magnitud que, por el contrario, se presentaron con mayor asiduidad en los demás. En forma similar a lo que ocurre en los países centrales, los del Cono Sur fueron ajustando gradualmente sus sistemas educativos a través de diversas propuestas que han abarcado en forma parcial y sucesiva diferentes niveles y modalidades de la educación, incluso con períodos de cierto estancamiento por razones de orden político-institucional.

Como se verá en el punto siguiente, la mayor parte de las propuestas de reforma plantean la democratización como uno de los objetivos principales. Sin embargo, estas propuestas se refieren muy limitadamente a los problemas centrales y prioritarios que afectan a la relación entre sociedad y educación: la incorporación de los sectores rurales más marginales - especialmente los indígenas -, la marginalidad urbana, las migraciones internas y externas, la incapacidad de retención de los sistemas, etc. En este aspecto, las reformas plantean la democratización como una de sus metas, pero dándole un sentido de extensión cuantitativa, sin concretarla en cuanto a la transformación del proceso pedagógico, de modo que dicho objetivo queda sin cumplirse en su aspecto más importante. Esto parece también ocurrir en los países europeos, ya que "aún no se ha descubierto la fórmula secreta para traducir en práctica pedagógica eficaz los conceptos y estrategias generalmente aceptados de igualdad de oportunidades de educación. Aunque sabemos ahora que 'las escuelas tienen alguna influencia', el medio familiar sigue siendo el que determina de modo general los buenos resultados en la educación" 11/.

En los casos de varias naciones las reformas han estado precedidas por propuestas parciales que han servido de antecedente a las propuestas de reforma para todo el sistema educativo. Es el caso de Chile, que en 1946 puso en marcha el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, entre 1948 y 1951 aplicó el denominado Plan San Carlos, y entre 1961 y 1971 desarrolló el Plan de Integración Educativa de Arica, en un departamento fronterizo del extremo norte del país 12/. De igual manera a principios de 1930, se concibe en Perú la puesta en marcha de un proceso de nuclearización que efectivamente se implementa a mediados de 1940 a través de núcleos escolares campesinos en los distritos de Puno y Cuzco, en la sierra peruana 13/; en 1957 se propone una reforma de la educación secundaria, influida por el sistema norteamericano; en 1961 se inicia un proceso de descentralización educacional y se integran las primeras cuatro regiones educativas; y en 1964 se crean los denominados Colegios Regionales, que pueden considerarse como un intento para la institucionalización de una educación intermedia postsecundaria con el objetivo de formar mandos medios 14/.

Un aspecto común que es necesario destacar es la sistemática falta de una adecuada reflexión sobre los procesos de reforma durante su implementación. Es notable la escasez de estudios y trabajos que posibiliten llevar a cabo evaluaciones de lo realizado, para beneficio tanto local como de otros países de la región, hecho que demuestra una característica improvisación presente en la mayoría de los procesos de reforma.

Principales contenidos de las reformas

Los objetivos

La formulación de los objetivos no varía significativamente de una propuesta a otra, ya sea que se trate de reformas de la educación (estructurales) o de reformas educativas (generales). Por lo común estas declaraciones de objetivos son sumamente amplias y constituyen más bien propuestas ideológicas y no enunciación de objetivos concretos. Formulaciones como 'democratizar la educación', 'erradicar el analfabetismo', 'disminuir la distancia entre trabajo manual e intelectual', son comunes a todo tipo de propuestas.

Sin embargo, hay elementos que permiten establecer la diferencia entre uno y otro tipo de reforma. Así ocurre con la explicitación del nuevo papel de la educación en la sociedad, que se encuentra en los documentos producidos por las reformas estructurales. Estas reformas, que tienen un acento fuertemente ideológico, plantean que la educación está inserta formando parte del proceso político de la sociedad y constituye el medio por el cual se puede o no dar oportunidad a los individuos para que hagan una toma de conciencia, intentando, en consecuencia modificar la realidad si no la consideran adecuada. Así, por ejemplo, si bien en el Informe General de la Comisión para la Reforma Educativa del Perú se propone que la meta final del sistema educativo es la de crear 'el nuevo hombre peruano y la nueva mujer preuana' 15/ - meta no demasiado diferente a declaraciones similares en otros países -, la Ley General de Educación plantea que para conseguir esto es necesario "un proceso educativo por el que los individuos y los grupos sociales adquieren una conciencia crítica del mundo histórico y cultural en el que viven, asumen sus responsabilidades y llevan a cabo la acción necesaria para transformarlos" 16/.

Otra diferencia específica que se puede encontrar es el valor especial otorgado en uno y otro tipo de propuestas a las ya mencionadas declaraciones generales. Se puede tomar, por ejemplo, la de 'democratizar la educación' que aparece en todas las reformas consideradas y en la mayoría de los planes de desarrollo educativo de la región. Un texto referente a la reforma chilena dice en su introducción: "La efectiva igualdad suele caracterizar a un sistema democrático de educación" 17/. Este planteo general se complementa con otro texto acerca de la misma reforma, que dice: "las dos ideas fuerza de la reforma chilena fueron 'democratización' y 'aprender a aprender'. El esfuerzo se canalizó inicialmente en el incremento de la capacidad de atención del sistema escolar. Si bien la capacidad existente correspondía aproximadamente a la de la población en las edades escolares correspondientes, era necesario eliminar la inmensa masa de repitentes. La decisión era invertir prioritariamente en la educación" 18/. Además, "se bajó el número de repitentes de primaria mediante la promoción por asistencia en los primeros cuatro años" 19/. De estas citas se desprende claramente que, para la reforma chilena, democratización equivale a extender el SET.

En el caso del Perú democratizar significa no sólo extender o universalizar la educación sino fundamentalmente abrir canales de participación:
"El planteamiento de la reforma peruana puede resumirse diciendo que propone un cambio radical al sostener que la responsabilidad de la obra educativa

debe volver a las manos de la sociedad como una responsabilidad comunitaria" 20/.
"La nota participacionista y libertaria, orientada a la transferencia del poder,
da un sello particular, populista, al proceso peruano, contrario al elitismo" 21/.

Otro ejemplo de diferencias específicas se puede constatar en la valoración que cada uno de estos tipos de propuestas da a los objetivos referentes a la disminución de la distancia entre trabajo intelectual y manual. En las reformas generales se continúa dentro de la concepción vigente, en la que es el SET quien provee de mano de obra a la sociedad. Por ello este tipo de propuestas incrementa las oportunidades de educación técnica (profesional o no), dentro de sus programaciones. En las reformas estructurales, en cambio, el trabajo tiene un valor de "formación y desarrollo de un aspecto de la personalidad del ser humano" 22/; como consecuencia inmediata resulta que se busca ampliar este tipo de oferta educativa pero obedeciendo a un objetivo diferente. En el caso de Perú, la ley general de educación propone la aceptación del trabajo "como ejercicio solidario de la capacidad de auto-realización de la persona en la producción de bienes y servicios sociales para el beneficio común".

Como ya se ha mencionado, los objetivos de las reformas tienen como elemento común un gran nivel de generalidad y un escaso carácter operativo. En esto se refleja sin duda su tendencia normativista, al mismo tiempo que resulta una de las características más salientes que explican su escasa viabilidad. "El preámbulo del texto de muchas reformas hace pensar que los objetivos muchas veces se identifican con valores. Se apela a los valores para llenar la brecha de la incertidumbre cuando se realiza la elección específica, pero un sistema en funcionamiento no es deducible de los valores. El examen de los derechos humanos no lleva a la formulación de un sistema, sirve como vara para medirlos. El objetivo de una política educativa es algo diferente, es el resultado anticipado, la conclusión declarada de un curso de acción cuyas diferentes etapas, métodos e implementos están claramente definidos; ¿cómo puede una reforma ser operacional si su objetivo no es operacional?" 23/.

La estructura del sistema educativo

En general las tendencias predominantes en las reformas postulan una estructura académica con un nivel de educación general básica de ocho o nueve años, dividido en dos o tres ciclos. Esta educación básica se corresponde, en términos del SET, con la educación primaria y el primer ciclo de la educación media.

Esta extensión del ciclo de educación básica, y correlativamente de la obligatoriedad escolar, está basada en los cambios de la estructura de los sistemas educativos de los países desarrollados, en los cuales la concurrencia a los nueve años de escolarización es una nota generalizada. Sin embargo, este planteo se contradice con la situación de América Latina, donde el promedio de escolaridad es de alrededor de tres años; de esta manera, al plantearse el objetivo político de una mayor cobertura educativa de los grupos ya beneficiados por el sistema educativo, se relega al esfuerzo en relación con los grupos menos favorecidos y se aumentan las distancias en cuanto a tiempo y calidad de educación recibida por parte de los distintos sectores sociales.

Las propuestas de estructura que surgen de las reformas reflejan por otro lado la misma concepción de sistema educativo subyacente en el SET, ya que ofrecen educación a partir de los seis años y no antes. No obstante, se sabe que a esta edad ya se han producido ciertos procesos relativamente irreversibles de discriminación, tanto desde los puntos de vista socio-cultural como físico. La reforma peruana constituye una excepción al respecto, proponiendo una estructura en tres niveles: educación inicial, básica y superior. El primero de ellos prevé cunas y jardines para niños, superando de esta manera la limitación antes señalada, al establecer la obligatoriedad escolar a partir del nacimiento.

La reforma panameña plantea para la educación básica general un nuevo tipo de institución, denominada en las primeras épocas 'Escuela de Producción', que se presenta como la escuela núcleo en áreas rurales e incluye, además de un nuevo currículum, un aspecto realmente novedoso: integra la educación con la producción, buscando superar la antinomia existente en el SET entre formación intelectual y formación para el trabajo 24/.

La reforma chilena es la que probablemente ha logrado un mayor nivel de aplicación de su nueva estructura de ocho años de educación básica, produciendo una modernización de los aspectos curriculares.

En Argentina la reforma, prácticamente no ejecutada salvo como experiencia, planteaba una división en dos ciclos: uno elemental de cinco años y otro intermedio de cuatro; este último estaba destinado a "detectar actitudes, orientar al alumno e introducirlo en las actividades y exigencias características de la tecnología y la economía contemporáneas" 25/. La oposición a esta propuesta se basaba, entre otras consideraciones, en que este tipo de división en dos ciclos podía validar el abandono prematuro al término del nivel elemental, en la población escolar que deserta de la escuela primaria, de modo que en los hechos se corría el riesgo de disminuir la obligatoriedad en vez de prolongarla.

Las reformas costarricense y venezolana se plantean una educación básica de nueve años, incorporando el ciclo básico de la educación media, lo que en la práctica parece no haberse concretado efectivamente ni en sus aspectos institucionales ni en los curriculares.

Como continuación de la educación básica general se articula la educación media, que en la mayor parte de las propuestas reduce la usual duración de cinco o seis años propia del SET a tres o cuatro, en razón de la correlativa extensión de la educación básica; en el Perú este nivel se conecta directamente con el superior, cuyo primer ciclo equivale al ciclo superior de la enseñanza media del SET.

La educación media es el nivel que probablemente ha registrado mayores transformaciones a lo largo de este siglo, ya que siempre constituyó un centro de preocupaciones y orientaciones, muchas veces contradictorias. En general, las tendencias predominantes han consistido en 'secundarizar', es decir en integrar las diferentes modalidades profesionalizantes con la enseñanza secundaria o de bachillerato; esto ocurrió primero con la formación del magisterio o educación normalista, luego con la enseñanza comercial y, más recientemente, con la educación técnica. Las propuestas reformistas tendieron

a robustecer esta tendencia al incorporar el primer ciclo de la educación media del SET a la educación básica y proponer una mayor integración entre formación general y profesional en el nivel siguiente, ya sea que se llame educación media o de alguna otra forma.

Según Rodrigo Vera los principales cambios propuestos son los siguientes: la ya señalada extensión de la educación básica y la obligatoriedad hasta el nivel equivalente al primer ciclo del SET; la reducción de la tradicional dicotomía existente entre las diversas ramas que integraban la educación media; la postergación de la opción vocacional del alumno; una mayor flexibilidad en la estructura y mejor articulación entre las modalidades que componen el nivel; y certificaciones que tienden a ser más homogéneas 26/.

En cuanto al ciclo superior de la educación media, señala que "de una manera u otra reproduce la tradicional división que predominaba en la educación media vigente. Es decir, aparecen ramas destinadas fundamentalmente a preparar el ingreso a la universidad; otras que proporcionan una formación técnica, aunque sin excluir las posibilidades de proseguir estudios superiores y, por último, ramas cuyo objeto es sólo preparar para el ingreso directo al mercado laboral, sin posibilidades para ingresar a la universidad. El proyecto peruano es el único que no mantiene en el segundo ciclo de la enseñanza media esta división en modalidades" 27/, porque la suprime como nivel de transición y la sustituye por el primer ciclo de la educación superior, cuyo objetivo es proporcionar una calificación profesional específica y, al mismo tiempo, ofrecer al alumno una pluralidad de opciones suprimiendo la dicotomía entre ramas académicas y técnicas.

La modalidad de la propuesta peruana se registra también en otros países como Colombia, Venezuela y Brasil, aunque integrando la educación media y con la denominación de 'diversificada' o 'profesionalizante'.

En Colombia se brinda en los llamados Institutos de Educación Media Diversificada (INEM), que se crearon a partir de 1968 como consecuencia de la reforma educativa iniciada ese año; ofrecen distintas modalidades de educación media bajo una sola administración, de manera que el alumno tiene posibilidad de elegir la rama que mejor responda a sus características e intereses, en el marco de un plan de estudios flexible. Respecto de la expansión de los INEM se señala que "las condiciones de excepción de estos establecimientos en cuanto a construcciones y equipo, personal especializado para el diseño de planes de estudio, etc., no pudieron ser extendidos al resto del sistema en la década transcurrida. El número de institutos no ha variado y su matrícula en 1977 sólo llegaba al 3,4% del total del nivel" 28/.

En su reforma educativa, Venezuela ha otorgado prioridad a la educación media a través de dos propuestas centrales que tienden a la unificación y la diversificación de este nivel. La primera es el funcionamiento de un ciclo básico de tres años, que junto con los seis años de enseñanza primaria integran una educación básica obligatoria de nueve años. La segunda es la creación de un ciclo superior de carácter diversificado con una duración de dos o más años con especializaciones de carácter humanístico, científico y técnico. Esta propuesta retomó las concepciones de una ley de educación

dictada en 1948 que establecía una 'Escuela Unificada', pero que nunca llegó a aplicarse debido al establecimiento de un gobierno militar en el curso de ese mismo año; también se apoyó en experiencias realizadas desde 1966 a través de un sistema de ensayos aplicados en liceos especiales. La mayor parte de los alumnos parece haber optado por las orientaciones humanísticas, que equivalen al anterior bachillerato y posibilitan una más amplia articulación con los estudios universitarios 29/.

En Brasil la implementación de cursos profesionalizantes en el nivel medio ha tenido grandes inconvenientes y su evolución ha seguido caminos distintos de los previstos. Efectivamente, ha ocurrido que sólo las escuelas más caras, que cuentan con mayores recursos, pudieron montar cursos profesionalizantes de calidad satisfactoria. Pero para sus alumnos, de clase media y alta, esta calificación es poco importante para su vida laboral porque en su mayoría continúan estudios superiores. En cambio, en las escuelas más pobres en cuestión de recursos y origen social del alumnado, donde podría esperarse un mayor interés por estudios que faciliten el ingreso al mercado de trabajo, la enseñanza ofrecida es de baja calidad 30/.

A pesar de estas limitaciones es posible afirmar que "prácticamente se ha universalizado la 'secundarización' de la educación técnica en la región. Es decir que la educación técnica se integró al sistema en condiciones semejantes - contenidos de formación general, articulación con el nivel terciario - a la enseñanza media tradicional. Esta confluencia es el resultado de un proceso que responde a las expectativas y demandas de las capas medias y, en alguna medida, de los sectores manuales urbanos. La 'secundarización' de la educación técnica se inscribe en el proceso de universalización de la educación media en áreas urbanas, que se expresa en la ampliación de la cobertura del bachillerato y la modificación del carácter terminal de las opciones profesionalizantes. El punto de mira es el acceso a la educación superior y los roles económicos y sociales que ésta facilita ejercer" 31/.

Como evidencia esta síntesis, las propuestas de estructura académica de las reformas se ocupan principalmente de los niveles de educación básica y media prestando atención relativamente menor a la educación superior y universitaria, excepto, como se ha dicho, en el caso del Perú. Esto ocurre probablemente por las características de las relaciones políticas e institucionales entre gobiernos y universidades ocurridas en la región durante la última década.

Las reformas educativas, particularmente las de la década de 1970, otorgan particular importancia en sus planteamientos y fundamentos técnicos a la educación no formal, ya que, en general, parten de una conceptualización en el marco de la educación permanente. Sin embargo, cuando se concretan las propuestas desde el punto de vista de la estructura y el contenido, en la mayoría de los casos se repite la situación vigente en el SET, tratando a la educación formal y no formal como compartimentos relativamente estancos.

La reforma educativa peruana es probablemente la que ha dado mayor importancia a la educación no formal. Sus propuestas se enmarcan en la concepción de una "verdadera movilización de la comunidad en el proceso de autoeducarse libre y permanentemente, lo cual descarga el peso hasta ahora

mal y exclusivamente soportado por la escuela" 32/. Los programas que incluye dicha reforma pueden dividirse en tres tipos: los que se ocupan de atender a la población marginada (Alfabetización Integral, Servicios Educativos en Areas Rurales, Programas no Escolarizados de Educación Inicial, etc.), los que se refieren a la formación de recursos humanos (Educación Básica Laboral, Calificación Profesional Extraordinaria, Unidades de Instrucción, Servicio Civil de Graduandos, etc.) y los que tienen como objetivo la extensión educativa (Unitaria, Talleres de Comunicación, Hora Cultural Educativa, etc.), que se analizan en un trabajo llevado a cabo por el Proyecto 33/.

La mayoría de las reformas educativas no han conseguido superar el planteo de un sistema educativo cerrado, basado en los establecimientos escolares; por esto, las propuestas básicas han sido las de ordenar los niveles y ciclos cursados dentro de las unidades escolares, agregando algún otro tipo de modalidad en la oferta, pero siempre a partir de acciones escolares. Al lado del sistema formal se ha propuesto otro no formal o no formalizado. Es de señalar que este sistema se propone como paralelo y sin relación con el sistema regular, ya que en la descripción contenida en los documentos estudiados no se registran mecanismos de pasaje fluido de uno a otro sino que da la impresión de que el sistema no regular es el que recoge la demanda que no ha podido ser satisfecha por el regular.

La incorporación de programas desescolarizados resulta una propuesta realmente renovadora, ya que el objetivo de expansión de la oferta educativa a la totalidad de la población parecería difícil de alcanzar sobre la base de las soluciones tradicionales, que implican gran concentración de capital y alta capacidad de inversión per cápita para poder contar con la infraestructura física y con los costos operativos que demanda el modelo escolarizado. Este tipo de estrategias no escolarizadas permite dar soluciones económicas más acordes con las reales posibilidades financieras de los países latinoamericanos. Asimismo posibilitarían hacer efectivas las intenciones manifiestas a nivel conceptual en las propuestas acerca de la necesidad de una mayor participación de los usuarios en la orientación y calidad de la educación ofrecida. Sin embargo, también será conveniente tener en cuenta que hasta el momento "la investigación básica indica que la educación no formal y la formal no son intercambiables". Al respecto señala Carnoy que dicha investigación "muestra que los graduados en cursos de educación no formal tienen una estructura muy distinta de oportunidades de empleo y de ingresos, si se compara con la de aquellos que reciben educación formal" 34/.

La organización del sistema educativo

En este aspecto las propuestas más importantes se refieren a dos temas estrechamente vinculados: la reestructuración de la administración educativa y de la organización escolar y a la de la planificación de los servicios educativos.

Los procesos de descentralización administrativa (o desconcentración según los casos) han asumido características diferentes según los países

en que se han propuesto; de igual manera, su nivel de aplicación ha variado en función de las distintas realidades nacionales. Pero todos los países recurren a la descentralización a fin de superar los problemas básicos registrados en materia de administración educativa: centralismo, burocratización y rigidez administrativa. En términos generales las principales modalidades adoptadas han sido las siguientes: a) transferir algunos niveles y ramas educativas a unidades administrativas regionales o departamentales, dotadas de facultades ejecutivas y que administran fondos provenientes de diferentes fuentes de financiamiento del sector público; b) crear oficinas seccionales estableciéndolas como organismos especializados que funcionan autónomamente con respecto a los ministerios de educación o forman parte integrante de los mismos; c) hacer implantaciones de carácter experimental en una determinada región, con vistas a ensayar las posibilidades y limitaciones que la descentralización presenta, antes de ampliarla en forma gradual a todo el país; d) integrarlas en el marco de una descentralización administrativa de todos los servicios públicos, como consecuencia de una política de regionalización implantada por el gobierno, en función de indicadores de desarrollo económico y social y rompiendo el esquema de región educativa 35/.

La concepción de descentralización administrativa se relaciona, al menos en el planteo de las reformas de carácter estructural, con el objetivo de abrir canales que posibiliten la participación de la población en el planeamiento y la administración de los servicios educativos. Por ello, en este aspecto la propuesta de cambio más importante es la reorganización de los servicios educativos a través de una escuela central que brinda la totalidad de la oferta educativa prevista, y un grupo de escuelas satélites que se vinculan orgánica y técnicamente con ella. Este régimen se denomina 'nuclearización educativa' y, como ya se ha dicho, uno de sus objetivos principales es hacer posible la participación comunitaria.

Si bien, como ya se señaló, en décadas anteriores se registran antecedentes al respecto, esta propuesta adquiere relevancia en la región durante los años 70, especialmente a partir de la reforma peruana, ya que en ningún otro caso se la llevó a la práctica en forma tan avanzada. En el ejemplo de Perú, la nuclearización se concibe básicamente como forma de organización de base del nuevo sistema educativo. Frente al centralismo verticalista se propone la descentralización participativa, que se implementa a través de los Núcleos Educativos Comunales (NEC). La ley general de educación del Perú, en su artículo 64, define el concepto fundamental del nuevo sistema de nuclearización como "la organización comunal de base para la cooperación y la gestión de los servicios dedicados a la educación y otros utilizados por ella, dentro del ámbito territorial determinado por la promoción de la vida comunal".

La propuesta implica un cambio total de concepción frente al SET, ya que supone que la responsabilidad en materia de contenido, orientación, administración y dirección de la educación debe estar delegada en la comunidad en vez de constituir una función exclusiva de las autoridades educativas. Ello implica, como ya se ha señalado, un movimiento constante hacia la descentralización y la posibilidad de abrir un canal concreto de participación.

Juntamente con la nuclearización, la reforma peruana plantea una reorganización administrativa desde la alta dirección hasta el nivel de escuela, basada en los principios de descentralización y regionalización. Además de reestructurarse todo el Ministerio de Educación se crean nueve direcciones regionales de educación, de las que dependen 27 direcciones zonales que, a su vez, coordinan la labor de los 819 núcleos creados originalmente.

En cuanto a la implementación de esta política descentralizadora "se puede afirmar que, formalmente, se perfeccionaron las estructuras de los escalones zonal y regional y se incrementó la tecnificación del nivel central. Sin embargo, la falta de personal calificado y comprometido con el nuevo sistema llevó a improvisar funcionarios no siempre idóneos para las funciones que debían desempeñar. El autoritarismo y la rutina fueron vicios que no se lograron superar totalmente. Al no lograrse una efectiva participación de la comunidad en los niveles de base del sistema, se consiguió únicamente una desconcentración del nivel central y la creación de nuevos escalones de poder por zonas y regiones, donde se notó la ausencia de diálogo y creatividad en la solución de algunos problemas. Un aspecto que conviene remarcar es la poca participación en la adopción de políticas y toma de decisiones que tuvieron los organismos regionales, zonales y descentralizados, pues los órganos centrales mantuvieron una verdadera privacidad en algunos aspectos y las asignaciones presupuestales fueron casi siempre impuestas desde arriba" 36/.

En Venezuela la descentralización y la regionalización administrativa también recibieron tratamiento prioritario en las propuestas de reforma educativa; en 1971 se creó una Oficina Regional de Educación en cada una de las ocho regiones de desarrollo creadas a nivel nacional como parte de un proceso de regionalización del país. Dicha regionalización educativa abarcó aspectos curriculares, de administración de personal y de supervisión y coordinación educativas a fin de "facilitar la aplicación de una política educativa nacional que tome en cuenta las características regionales en sus aspectos geográficos, culturales, económicos y sociales así como ofrecer una justa distribución de los recursos con el objetivo de un desarrollo nacional económico sostenido por un proceso administrativo eficiente. La política de regionalización no sólo significa la descentralización y desconcentración de funciones y autoridad en la toma de decisiones en los niveles regionales, sino que también fija una política educativa diferenciada que toma en cuenta los intereses de desarrollo regional 37/. En la aplicación de esta reforma administrativa se presentaron dificultades de muy diverso orden: resistencias de los funcionarios centrales que no aceptaban una disminución de su autoridad, falta de capacitación del magisterio para la adaptación regional de los currícula, insuficiente nivel profesional de los funcionarios designados a nivel regional debido al bajo salario establecido y la incidencia de los factores políticos locales, dificultades para la coordinación de distintos niveles y modalidades de enseñanza a través de una misma oficina, escasa y limitada delegación de facultades realizada en la práctica, fundamentalmente por rutina administrativa" 38/. En 1975 se modifica nuevamente el proceso de regionalización con el reemplazo de las Oficinas por Direcciones Regionales

de Educación, a su vez integradas por 21 Jefaturas Zonales correspondientes a las Entidades Federales, a las que se reservaba el manejo operacional del sistema educativo; cada Jefatura Zonal comprendía varios Distritos Escolares y cada uno de éstos entre 20 y 40 escuelas 39/.

En cuanto a la participación de la comunidad en el Perú se ha señalado que "tanto en la educación como en todas las otras esferas de la acción de transformación estructural, careció de una definición precisa y de elementos reales que la hicieran posible. La contradicción residía en factores políticos específicos: la naturaleza militar del gobierno, la verticalidad del mismo, las diversas tendencias en su constante afán transformador, la tesis misma de una participación sin la intermediación de los partidos y grupos políticos, los distintos énfasis socializadores de las reformas estructurales, la manifiesta desigualdad de formación, comprensión y orientación política de la población en su conjunto" 40/. Estos factores, aunque de carácter general, ayudan a comprender las dificultades para la concreción efectiva de la participación.

En la naturaleza misma de los núcleos educativos, particularmente en el caso del Perú, existe una doble demanda que surge de la propia definición que se da de ellos. Por una parte se los considera organización de base del sistema educativo nacional y en razón de ello se los relaciona directamente con el aparato administrativo burocrático. Por el otro, se los considera "organización comunal de base para efectos de la cooperación y la gestión educativa", debiendo por ello ser el nexo con la población en la primera instancia de participación. El problema reside en que si bien la primera caracterización se produce en forma más o menos directa con la decisión superior, la segunda está sujeta a múltiples y complejas acciones que escapan al dominio y previsión de los propios NEC.

La aplicación indiscriminada en todos los NEC de una serie de criterios similares y con las mismas modalidades hizo que, en muchos casos, fuesen los grupos y las instituciones sociales de mayor prestigio tradicional en la población los que la representarían en los Consejos Educativos Comunales (CONSECOM), desvirtuando de este modo los posibles canales de participación de los sectores marginados que se esperaba abriesen los NEC. Los CONSECOM, por su parte, no resultaron adecuadas vías de comunicación. La composición y falta de representatividad de muchos de ellos, el tipo de tareas y, fundamentalmente, las condiciones administrativas y políticas en que se desarrollaron, han hecho de esta experiencia una expresión mediatizadora de la participación. También ocurrió que la Comunidad Magisterial que proponía la estructura del NEC no fue reconocida por los docentes, más identificados con el sindicato o la cooperativa como organización social de base, alterándose de este modo la implementación del sistema de nuclearización.

En el caso de Panamá se generó respecto de la organización del sistema una interesante estrategia cuya novedad fundamental estriba en el reconocimiento implícito de la diferencia estructural entre la realidad urbana y la rural. Para cada una de ellas se ofrece una solución diferente: el Núcleo de Desarrollo Educativo, o Escuela de Producción, para la población rural; y el Centro de

Educación Básica General para la población urbana. Por el contrario, la reforma peruana encuentra una solución para regiones rurales y la generaliza a todo el país, reproduciendo con signo inverso la misma concepción que hasta ahora imponía el SET: la simplificación de la realidad a través del desconocimiento de sus diferencias.

Los procesos de descentralización y nuclearización se complementan en las propuestas reformistas con el planteamiento de un proceso de regionalización de la planificación y, complementariamente, de microplanificación. Esta consiste en un intento de revertir las características predominantes en materia de planeamiento, poniendo el énfasis en una zona específica, con relativa homogeneidad y tamaño reducido. Plantea, y se puede decir que exige, la posibilidad de la participación de la comunidad local y de los miembros del sistema escolar en las tareas de planeamiento, por lo que también se denomina 'planeamiento participativo'.

Las diferentes experiencias existentes a este respecto, incluyendo la de Perú que es probablemente la más avanzada, permiten afirmar que se trata de una vía que es necesario continuar perfeccionando y explorando, tratando de evitar el trasplante de errores y limitaciones de la planificación a nivel nacional, sobre la que, sin embargo, ha influido escasamente.

Uno de los instrumentos de la microplanificación, propuesto por los proyectos reformistas, es el denominado 'mapa o carta escolar', que es utilizado por diversos países de la región y posibilita un conocimiento detallado y con perspectiva de futuro de la situación actual, la evolución y los requerimientos educacionales de una determinada zona. Permite asimismo planificar el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y su más equitativa distribución. En razón de que su elaboración exige la consideración de un conjunto de factores pedagógicos, sociales, administrativos, económicos, financieros y políticos, se convierte en un ejercicio completo de microplanificación 41/.

El curriculum

Todas las reformas educativas que han tenido lugar en la región incluyen una propuesta de nuevo curriculum. No obstante, las propuestas difieren bastante en lo que incluyen dentro de este cambio cualitativo. Se encuentran algunas pocas que aún en la actualidad siguen considerando solamente los contenidos como parte de estos aspectos cualitativos de la educación; por ello, en estos documentos se reconocen sólo capítulos que detallan la nueva estructura por niveles, acompañada por el plan de estudios de cada uno de ellos. Sin embargo, la tendencia general en la región es considerar el curriculum como el conjunto de experiencias educativas que ofrece el ámbito escolar, y por tanto se consideran dentro de él no sólo los aspectos que tienen que ver con la información brindada sino también todos los relacionados con la metodología de enseñanza.

Los contenidos de éste no varían demasiado entre las distintas propuestas ya que todas parten del supuesto de que existe un gran desnivel entre la

información que se ha venido manejando a nivel escolar y la que se produce y circula en la sociedad; coinciden también en que es importante incorporar contenidos científico-técnicos a la enseñanza general, respondiendo al hecho de que la cultura y la sociedad tienden hacia una secularización cada vez mayor. Sólo en dos aspectos se registran marcadas diferencias, en los contenidos referidos a las ciencias sociales; por una lado reformas estructurales como las de Panamá y Perú encaran la enseñanza de la historia nacional tratando de transmitir un mensaje que incorpora contenidos críticos acerca del desarrollo social y económico del país, proponiendo una visión reivindicadora de la soberanía nacional que supere la dependencia; por el otro, dentro de la concepción del diseño curricular, amplían la definición de lo que se entiende por ciencias sociales incorporando, además de historia, geografía y educación cívica, ya presentes en la enseñanza tradicional, otras disciplinas como economía, sociología y antropología.

También se observa una nueva definición de los contenidos curriculares. Para el SET éstos están constituidos por la información que debe darse al educando; para algunas de las propuestas estudiadas, en cambio, lo que debe incluirse en ellos son las estructuras de las diversas disciplinas, tendiendo de este modo al manejo del método científico por parte del educando. Estas referencias señalan claramente que en la región se perfila la aparición de una nueva doctrina al respecto, que implica no sólo la renovación de los contenidos de los currículos sino básicamente una nueva concepción de la conducción del aprendizaje. La nueva doctrina curricular supone una revisión de las metodologías de enseñanza y de los sistemas de evaluación y promoción, la creación de servicios de apoyo como orientación escolar y la instrumentación de acciones concretas de capacitación docente para la puesta en práctica del nuevo curriculum.

Los aspectos curriculares referidos a metodología de la enseñanza marcan diferencias bien específicas entre las propuestas, ya que la conducción del aprendizaje es la que realmente reproduce a nivel concreto las relaciones de la sociedad mayor dentro del aula, y la que por lo tanto dará al educando los modelos a través de los cuales deberá relacionarse fuera de la escuela. Las reformas educativas no alteran la relación autoritaria y verticalista propia del SET; las reformas de la educación tienden a variar este esquema proponiendo formas de relación cooperativas y solidarias entre los alumnos y de orientación y guía del maestro de modo que se respeten las diferencias individuales, permitiendo su desarrollo en cada niño.

En el caso de la reforma chilena, la propuesta educativa incluyó nuevos servicios especializados. Uno de ellos fue el Centro de Perfeccionamiento y Experimentación e Investigación Pedagógicas, que preparó programas de estudio, confeccionó guías, formó profesores y diseñó las pruebas con que se evaluó a los alumnos. Otro pilar de esta reforma fue el Servicio Nacional de Evaluación, que colaboró en la administración periódica de las pruebas. Además se crearon el Servicio Nacional de Supervisión y el Servicio Nacional de Orientación 42/. Este caso demuestra cómo a partir de una nueva propuesta curricular se producen transformaciones que afectan a una notable cantidad de aspectos del sistema educativo.

Por otro lado, volviendo al caso peruano podemos apreciar que uno de los esfuerzos más significativos de la reforma educativa ha sido el de generar una nueva doctrina curricular que aportó como notas fundamentales los principios de integralidad - al desplazar la concepción tradicional que enfrenta las actividades cognoscitiva y manual -, flexibilidad y adaptabilidad. Por ello, este curriculum partía del diagnóstico situacional como paso previo concerniente al conocimiento de la realidad local y planteaba grandes líneas matrices modernizando las distintas áreas de acción educativa, las metodologías, el equipamiento y los materiales auxiliares. La noción de curriculum integral, flexible y diferenciado se remarcó particularmente porque se supuso que se objetivaría de ese modo una educación para el cambio y la transformación estructural de la sociedad peruana; ya no se trataba de adecuar al individuo a la sociedad sino de transformar las relaciones sociales 43/.

Un aspecto al que la reforma peruana otorgó especial preocupación ha sido el de la educación bilingüe. Por esta vía se accede a la disponibilidad de superar la situación de incomunicación cultural y lingüística entre docentes y alumnos existente en países con significativo porcentaje de población indígena y en los que, como se señala en el trabajo de Tedesco, la escuela prácticamente no cumple, ni siquiera mínimamente, su función alfabetizadora. El programa de estudio bilingüe complementó la estrategia iniciada con la oficialización del quechua, desarrollando una serie de proyectos experimentales, preparando programas y textos para la enseñanza de la lecto-escritura y la gramática quechua y su articulación posterior con la enseñanza del castellano y capacitando a los docentes para su aplicación. En 1978 se distribuyó material educativo y metodológico a casi 12 000 profesores y 250 000 alumnos del primero y segundo grado de la educación básica 44/.

En el caso de Panamá se contempló una reestructuración del curriculum en materia de contenidos y orientación general. Los talleres interdisciplinarios trabajaron en la elaboración de los curricula para cada modalidad. Así, "se determinaron los ejes de interés con base en los polos de desarrollo, con sus respectivas actividades; se seleccionaron algunos de esos ejes; se determinaron sus contenidos en función de los programas, lo cual se tradujo en una metodología para el desarrollo del curriculum en la cual las áreas programáticas se veían en estrecha vinculación con los ejes de interés de las regiones. En este sentido, se orientaron los esfuerzos para crear un instrumento para el docente lo suficientemente flexible que, apoyado en la interacción realidad-escuela, le permitiera detectar realidades y hechos vivos, los que en el proceso dinámico de enseñanza-aprendizaje se tornarían en contenidos del programa escolar de profundas y significativas raíces vivenciales para el educando" 45/.

Dentro de esta reforma las Escuelas de Producción resultan de especial importancia como fenómeno concreto y particular, ya que se revelan a primera vista como una institución escolar susceptible de ser definida a partir de ciertos aspectos principales que la caracterizan: el curriculum reformado, la relación estudio-producción y la concentración del alumnado (en un ambiente poblacional que presenta una alta tasa de dispersión en las regiones rurales).

El nuevo currículum aplicado en las Escuelas de Producción se basa en la organización de las áreas de conocimiento a través de 'ejes de interés' definidos a partir de la realidad social, política, étnica, económica y ecológica propia del contexto en el cual viven y vivirán los educandos. En dicho contexto se destaca por su importancia la actividad productiva de este tipo de escuela, así como la base económica y natural de la zona o región en la cual ella se asienta - tanto en sus aspectos actuales como en aquellos en vías de desarrollo.

El rol que juega la producción en estos nuevos establecimientos escolares sobrepasa la relación pedagógica estudio académico-actividad productiva de los educandos. En efecto, por una parte persigue en cierta medida un mínimo de calificación técnica de los educandos al terminar éstos el nivel de educación básica general. Por otra, se pretende además lograr un nivel de producción agropecuaria que sirva tanto a la alimentación de los educandos como a la generación de un cierto excedente económico que permita financiar parcialmente el costo total de la actividad de la escuela. Adicionalmente, por esta vía se espera incorporar los padres de los educandos a la actividad productiva de la escuela, no solamente con el propósito de recabar su ayuda sino también con el objeto de desarrollar un cierto efecto de demostración sobre ellos en relación con nuevos cultivos, una nueva agrotécnica y las ventajas del trabajo comunitario. Finalmente, en las áreas de gran dispersión demográfica, todo ello busca acelerar la nuclearización de la población en función de su incorporación a un proyecto productivo comunitario cuyo origen podría ser la base productiva de la misma Escuela de Producción.

En relación con el aspecto de la producción de estas escuelas, cabe señalar que el problema ha sido resuelto en la práctica en el caso de los establecimientos del área rural, pero no ocurrió lo mismo en las escuelas de áreas urbanas. Al efecto se pretendió una solución mediante los talleres polivalentes, buscando un tipo de actividad productiva que cumpliera con las normas mínimas del circuito mercantil nacional simultáneamente con las posibilidades productivas de los educandos y con los recursos financieros disponibles para las inversiones correspondientes 46/.

Para el logro de estos objetivos curriculares, casi todas las reformas llevaron a cabo grandes programas de capacitación docente. En algunos casos se buscó superar el nivel informativo tradicional mediante la actualización de conocimientos pedagógicos y científicos transmitidos dentro de un marco general de interpretación de la realidad 47/; en otros se trató de informar sobre los nuevos métodos que querían implantarse 48/.

Estos programas de reentrenamiento alcanzaron niveles masivos, llegando a cubrir en Chile "a unos tres de cada cuatro profesores de todo el país" 49/ y en Perú a cerca del 80% de un total estimado en 120 000 docentes 50/.

Sin embargo, hay que señalar que esta estrategia tuvo limitaciones y errores que más tarde habrían de repercutir en la actitud del magisterio frente al nuevo sistema pues el problema de los contenidos no se reduce tan sólo a la introducción de nuevas ideas, sino que involucra también la propuesta de nuevas interacciones en el proceso de enseñanza, la apelación a nuevas técnicas y la vigencia del respeto a la persona del alumno, que implica alimentar su espíritu crítico y reconocerle capacidad de opinión disidente.

Esta doctrina curricular supuso la necesidad de un apoyo permanente a la labor docente para lograr el propósito deseado. No obstante, en Perú la queja más común de los docentes en la experiencia fue "la falta de oportuna recepción de los materiales de enseñanza y de las fichas de orientación docente" 51/, hecho que quizá tuvo que ver con el modo artesanal con que se administra la educación en los países de la región, donde a pesar de reconocer a aquella como una empresa compleja y masiva, no se la ordena y administra con el criterio de productividad y eficiencia propia de este tipo de organizaciones. La reforma chilena, por lo contrario, distribuyó en el período 1965-1970 cerca de 4 000 000 de textos para el alumnado oficial de cuarto a octavo años, estimado en alrededor de 1 800 000 niños 52/.

En relación con el análisis de los proyectos de reforma de la enseñanza media en el trabajo de R. Vera Godoy citado anteriormente se plantea que las pautas de acción referidas a los programas y a las técnicas metodológicas no innovan significativamente en cuanto a la situación de la educación vigente y en el sentido de los nuevos objetivos propuestos, tanto respecto de las funciones económicas y políticas como de la estratificación social. Así, en materia de programas se plantea la modernización entendida como una actualización científico-tecnológica pero no un reemplazo del 'enciclopedismo' por una concepción 'monográfica' en torno de problemas sociales, económicos o políticos. Tampoco, en general, se explica la forma de determinación de los contenidos ni se presentan los mismos en forma 'semiestructurada' a fin de posibilitar la intervención de los alumnos en su elaboración; continúa la presentación de los programas en forma 'atomizada', parcelados según disciplinas, con contenidos de carácter puntual. A pesar de ciertos esfuerzos tendientes a la flexibilización programática, predomina la uniformidad sin tener en cuenta las características de la región y los alumnos; tampoco se renueva adecuadamente la concepción cultural implícita, y en consecuencia no se incita a los estudiantes a desarrollarse en el conocimiento y la interacción con la realidad circundante. El mencionado trabajo señala que el proyecto peruano es el que presenta una mayor innovación curricular para este nivel de enseñanza.

En cuanto a la propuesta de técnicas metodológicas, se destaca que la situación resulta similar a la de los programas, ya que la mayoría de los proyectos ratifica lo vigente en el SET. Así, con excepción de la reforma peruana, se continúa desvinculando los procesos de aprendizaje con la práctica productiva, se mantiene la mediatización propia de técnicas metodológicas narrativas y no se prevé en las propuestas metodológicas el desarrollo de aptitudes para la discusión y la participación, reiterándose, en general, el carácter directivo y autoritario de la relación docente-alumno y las formas individuales de trabajo, estimulando la competencia y la promoción individual 53/.

Implementación de las reformas

Como se ha señalado con anterioridad, los aspectos concernientes a la implementación de las reformas son escasamente tratados en los estudios y trabajos referidos a las mismas. Por lo tanto resulta difícil comprobar en

qué medida se han implementado en realidad los diferentes contenidos de las propuestas. Esta situación no sólo afecta la posibilidad de analizar este aspecto de importancia capital, sino que impide a los conductores de la reforma la adopción de medidas correctivas. No obstante, la realidad demuestra que entre las propuestas y su concreción existe considerable distancia.

En la mayoría de los casos las mismas propuestas tienen características que limitan o hacen muy difícil su implementación. En primer lugar, los documentos plantean muchos aspectos simultáneos que deben ser transformados, sin establecer prioridades ni encadenarlos en forma gradual con una adecuada estrategia de implementación. Schiefelbein señala al respecto: "Hay que determinar cuáles son los aspectos en que se debe dar una batalla con todos los recursos disponibles y cuándo se trata de aspectos secundarios que no comprometen el frente general de avance de la reforma. No es posible desgastarse tratando de que todos los aspectos se implementen de acuerdo a lo planeado" 54/.

Por otro lado, lo más frecuente es que las propuestas reformistas no se ocupen prioritariamente de los problemas centrales del sistema educativo. Así ocurre, por ejemplo, que en países con un grave problema indígena, éste se halla ausente de las preocupaciones de reforma y en otros en que el porcentaje de población rural es alto no se presentan soluciones específicas para ella. En cambio, la mayor parte de las propuestas incluye metas prácticamente inalcanzables, como lograr la total cobertura del sistema educativo en muy pocos años, o suprimir el analfabetismo o la deserción escolar en breve lapso. Las metas no se acompañan de análisis que las relacionen con los medios (tiempo, espacio, insumos, etc.) de manera de poder considerar su viabilidad.

Otra característica de las propuestas es que, en general, son poco creativas, poco innovadoras. Como se ha visto, la mayoría de ellas reflejan los mismos supuestos y criterios propios del SET, con muy pocas excepciones. La similitud de las propuestas evidencia el hecho, ya señalado, de que han sido tomadas de las mismas fuentes, muchas veces externas a la región de modo que las soluciones no se elaboran a partir de las diversas realidades locales de cada país sino que siguen un patrón común, probablemente generado a partir de pautas generales acerca de lo que se supone debe ser un sistema educativo moderno.

Los procesos de reforma tienen también como nota común las múltiples resistencias que sus propuestas han generado. Es de interés plantear algunas de las posibles causas de esta situación, que permiten descubrir ciertas limitaciones de los procesos reformistas. En general, la principal resistencia hacia las propuestas de reforma ha partido de los propios docentes. Esto ha sido evidente en Costa Rica, Argentina, Panamá y Perú. El caso de Chile parecería haber sido una excepción al respecto.

Uno de los factores que más ha influido en esa actitud de resistencia por parte de los docentes, según sus propias manifestaciones, es que los procesos de diseño de las reformas no han posibilitado su participación en el momento de elaboración de esas propuestas que luego serían encargados de ejecutar. La falta de participación genera resistencia, y la resistencia,

en ese caso, puede ser una forma de expresar una opinión cuando no se ha tenido la oportunidad de hacerlo con anterioridad 55/. Otro punto que parece haber sido significativo en la actitud de los docentes es que las propuestas reformistas plantean una modificación del rol docente sin ofrecer suficientes elementos de apoyo para que los maestros puedan comprender y actuar frente a la nueva situación. Un ejemplo claro resulta el de la reforma peruana, para la cual la modificación del rol docente es esencial pero donde, a pesar del evidente esfuerzo realizado en materia de reentrenamiento, no se brindó a través de insumos técnicos ni materiales la posibilidad de que el cuerpo docente se adecuara a la nueva situación 56/.

En general la reformulación del rol docente demarcado por las reformas incluye una ampliación de los requerimientos y una modificación de las condiciones de trabajo, pero sin que correlativamente éstas se acompañen con las asignaciones presupuestarias y las modificaciones en la legislación laboral docente que permitan retribuir profesional y económicamente el cumplimiento de las nuevas tareas.

En los casos en que la reforma tiene carácter estructural, o sea cuando abarca valores y sectores no estrictamente educativos, también concita preocupación y resistencia por parte de sectores extraeducativos de la comunidad. Muchas veces éstos se unen a los docentes para constituir un frente unificado de resistencia. Por supuesto que es necesario tener en cuenta que en muchas oportunidades ese frente no constituye sólo un enfrentamiento a las reformas propuestas sino que es una resistencia al gobierno que las postula y con el que estos sectores están en oposición. Ejemplos claros de esta situación se han dado en la reforma argentina de 1970 a 1972, que fue enfrentada por los docentes y los sectores sociales y políticos que discrepaban con el gobierno militar actuante en ese momento. De igual manera en los casos del Perú y Panamá las resistencias a las reformas no fueron sólo una expresión de discrepancia técnica sino que, fundamentalmente, lo fueron de disenso político.

Otro frente de resistencia, generalmente menos visible, es el constituido por sectores de la misma administración educativa. Al respecto hay que tener en cuenta que las reformas usualmente se proponen la modificación de la rigidez, el formalismo y la burocratización propios de aquélla. En general, las propuestas tienden a desequilibrar la estructura vigente para reemplazarla por otra, situación que evidentemente afecta a la administración y a sus funcionarios. Por ello, muchos administradores se oponen ya sea abiertamente o a través de una actitud de resistencia encubierta, que lleva a una desnaturalización de las propuestas. Entre las modalidades que adopta esta actitud se pueden mencionar el 'silencio administrativo' (no se manifiesta desaprobación pero tampoco se apoyan las propuestas, con lo que éstas van perdiendo poco a poco sustento institucional), el 'trabajo a reglamento' (se hace por la reforma lo mínimo posible para no incurrir en falta ante una decisión superior) y las 'interferencias' (se compite con la reforma proponiendo otros proyectos alternativos). Estas actitudes, que se citan sólo a manera de ejemplo, se registran habitualmente en los niveles de conducción técnico-administrativa de la educación, incluyendo el de supervisión, de modo que suelen tener un efecto muy directo sobre el proceso de implementación.

La experiencia de los diversos procesos latinoamericanos muestra que es imposible que una reforma resulte exitosa si no cuenta con los niveles de consenso requeridos. Al respecto señala un documento de UNESCO que "en un área que, en última instancia, concierne a toda la población, las políticas deben ser aceptadas por consenso. El consenso significa escuchar, no solamente tomar una determinación... Quizás la elección de una política educacional sea más cuestión de descodificar un consenso que de imponerlo" 57/. Sin embargo, si bien la aparición de resistencias resalta la necesidad de consenso, es conveniente tener en cuenta que, como en todo proceso político, nunca será posible obtener el consenso total, ya que siempre habrá sectores y grupos afectados negativamente o que no coincidan con el proceso en su conjunto. Por eso, es deseable que "se haga un máximo esfuerzo para que el proceso de planificación (de las reformas) sea lo más democrático posible. No obstante, se debe tener en cuenta que un líder responsable debe adoptar las decisiones teniendo en cuenta la reforma. Es probable que la sobreinsistencia en el consenso total conduzca sólo a la paralización, más que el logro de la reforma" 58/. Por lo tanto, parece esencial que la conducción política sepa manejar equilibradamente los niveles de consenso y disenso existentes en la sociedad acerca de la propuesta reformista, intentando la reducción de los segundos sin desnaturalizar y sin paralizar dicha propuesta. Parecería que en la mayor parte de los casos en América Latina faltó ese espíritu de adecuada ponderación por parte de los responsables.

Las innovaciones

Un tipo diferente de cambio dentro del área de la educación es el que se registra en el nivel de la base del sistema educativo, o sea en los establecimientos de enseñanza. Puesto que existe una considerable distancia entre la propuesta de transformación de la educación y lo que efectivamente llega a ponerse en práctica, es importante revertir el foco del análisis y observar cuál es el proceso a través del cual se producen cambios en la base.

En primer lugar, se debe reconocer que existen condiciones del contexto general que afectan la posibilidad de que se produzcan innovaciones en la base, y que hay grupos sociales determinados que se ocupan de llevarlas a la práctica. En general, las observaciones realizadas permiten afirmar que el sector de la enseñanza privada es mucho más dinámico que el oficial. Quizá deba reconocerse una buena razón para ello en que la educación privada constituye un circuito de enseñanza al que concurren los sectores medios y altos y donde se dan condiciones que no son reproducibles en el resto del sistema.

De hecho parecería que las innovaciones a nivel escuela requieren respectivamente un grupo innovador y una 'brecha' en el SET.

Por un lado existen innovadores individuales que actúan desde fuera de las estructuras burocráticas y administrativas de la educación, y por otro innovadores institucionales que se encuentran insertos dentro de la estructura administrativa del gobierno de la educación. La experiencia o innovación se lleva a cabo habitualmente en establecimientos ya existentes, aunque no han faltado casos en que se los creó especialmente para poder concretarla. No obstante, son las verdaderas 'brechas' del sistema las que permiten la implementación de una experiencia más generalizada. Algunas situaciones concretas reconocibles como facilitadoras de estas 'brechas' podrían ser las siguientes:

- Se produce una gestión política reformista dentro de lo que permiten las contradicciones del sistema vigente;
- se producen crisis institucionales a nivel unidad escolar, o en un nivel superior, que provocan cambios en las orientaciones generales, recambios de personal, nueva dirección, etc.;
- se crea un organismo a nivel ministerial que tiene por misión hacer experiencias educativas;
- se recibe la sugerencia de un organismo internacional de asistencia técnica o financiera orientada hacia la realización de algún tipo de estrategia renovadora.

Un elemento que parecería resultar de importancia para condicionar las posibilidades de una experiencia es la calidad de los documentos en que se basa. Si éstos son reflexivos y realistas, pueden constituir un factor decisivo de éxito; si por el contrario, como muchas veces ocurre, son de carácter improvisado y utópico, afectan seriamente las perspectivas de la experiencia.

Las dificultades que habitualmente se presentan en el momento de iniciar una innovación son frecuentemente superadas por la aparición de lo que podría denominarse la 'mística de la innovación', una suerte de compromiso personal de los participantes con la tarea asumida y la dedicación de un esfuerzo extra en materia de tiempo y recursos materiales. No obstante, también se pueden registrar, por supuesto, resistencias y rechazos que asumen múltiples formas, pudiendo identificarse, entre otras, la de negar o escamotear los recursos disponibles (o sea negar o retacear la colaboración) o plantear quejas a las autoridades, en actitud de abierto desagrado. Aun cuando se reconoce que la selección y la capacitación del personal responsable de la experiencia constituyen un aspecto esencial de su implementación, es necesario hacer notar que, en general, estos factores no reciben la atención debida. Los procedimientos de selección son muy disímiles, y van desde exigencias estrictas en cuanto a preparación teórica y práctica hasta la aceptación indiscriminada de todo el personal docente que revista en la escuela en el momento en que se decide efectuar la experiencia.

En materia de capacitación también la amplitud de estrategias es muy grande; con la mayor frecuencia se encara sólo durante la etapa de implementación, y muy a menudo el cuerpo docente la percibe como poco eficaz, salvo aquellas

excepciones en que los conductores de la experiencia proporcionan seguimiento, apoyo y orientación muy asiduos. Obviamente, esto último es de muy difícil multiplicación en gran escala, lo que plantea el problema de que parecería - por ésta y otras condiciones - que muchas veces el modelo de experiencia exitosa, es decir la que logra transformar la acción educativa, resulta irreproducible en términos de todo el sistema educativo.

Se han registrado experiencias en las que el seguimiento muestra un buen nivel de eficacia sólo en la primera etapa de la implementación, manteniendo luego contactos muy esporádicos que se traducen en visitas aisladas, pocas guías y escasas reuniones anuales con los docentes. Por otra parte, se ha observado que cuanto más elevado es el número de unidades escolares afectadas a una experiencia, mayores son las quejas de los docentes con respecto al inadecuado seguimiento. La multiplicidad de problemas que crea la implementación, unida a la dispersión geográfica, dificultan sin duda en forma considerable la posibilidad de montar un aparato eficaz para el seguimiento de las experiencias más generalizadas.

Debido a todos estos inconvenientes, son muchos los casos de innovaciones interrumpidas después de un tiempo de funcionamiento.

Las especiales características de las unidades escolares involucradas en la experiencia, unidas a los procesos de resistencia y reacomodación generados en la estructura burocrático-administrativa y a la especial imagen que se desarrolla en torno de ella, terminan por convertir a dichos establecimientos en una realidad distinta de la del SET. Tanto para que estas escuelas puedan trabajar adecuadamente, como para que el resto de los establecimientos del nivel o modalidad correspondiente no sientan cuestionada su labor, se produce una situación de aislamiento de las experiencias con respecto a las demás unidades de su mismo nivel o dependencia. Dicho aislamiento puede resultar positivo o negativo, según sea la imagen externa que se proyecte. Si ocurre lo primero, ello es en gran medida lo que permite que estas experiencias subsistan y se consoliden, consideradas como excepción positiva o caso especial. Pero si asume valor negativo es causal desencadenante o agravante de las resistencias en contra de la experiencia, contribuyendo a su desaparición. Cuando se intenta superar el aislamiento y sostener relaciones más ceñidas con el resto de la estructura vigente, adaptándose a las normas de vigencia general se establece un intercambio más estrecho entre las escuelas y el proyecto de innovación, de lo cual resulta muy frecuentemente que el SET absorba la unidad en experiencia, aun cuando formalmente el proyecto original siga manteniéndose, situación que se puede denominar 'de burocratización'.

Es de señalar que también se han registrado, lamentablemente en pocas oportunidades, situaciones en que una innovación se difunde a la totalidad del sistema manteniendo la vigencia de sus principales características y contenidos. Estos casos, que son los deseables, se basan en condiciones particularmente favorables tanto respecto de la innovación como de la conducción político-técnica del sistema educativo. Estas innovaciones exitosas y con efecto multiplicador se han referido a reformas de niveles y modalidades específicas o a aspectos parciales de la organización educativa; casos ilustrativos de estas situaciones son por ejemplo, el Plan Piloto de Educación Secundaria de 1963 en Uruguay, extendido luego a todos los establecimientos,

o el régimen de profesores-jefes por curso en la enseñanza media de Chile.

La desaparición de la innovación ocurre cuando media una decisión formalmente explícita estipulando que se da por concluido el proyecto o la experiencia. Esta decisión puede tomarse en los niveles políticos de la conducción del sistema (ministro, subsecretario) o en los niveles superiores de la conducción administrativa (supervisión general, direcciones generales de enseñanza, etc.), teniendo carácter político en el primer caso y administrativo en el segundo. Los procesos de este último tipo tienen una evolución más controvertida que los primeros. Por otra parte, además, el proceso resulta más discutido cuanto más transformadora sea la experiencia, ya que en estos casos el compromiso de los participantes es mayor. Proyectos parciales suprimidos por decisión administrativa pueden o no provocar reacción, pero ésta seguramente aparecerá si el proyecto es transformador. Esto tiene indudable relación con la capacidad de los proyectos transformadores para generar 'mística'.

Conviene resaltar que habitualmente los diferentes procesos que llevan a la desaparición de la experiencia tienen escasa relación con las evaluaciones positivas o negativas que de ella se hubieran realizado. Lo más frecuente es que no exista ninguna evaluación formal, pero se han dado casos en los cuales la decisión de dejar sin efecto una experiencia se ha tomado en abierta contradicción con evaluaciones formales positivas realizadas incluso por las mismas autoridades que se han pronunciado en contra de la continuación del proyecto.

Consideraciones finales

En el momento de su estructuración, el SET constituyó una propuesta caracterizada por la congruencia entre sus niveles y la articulación con la realidad social de la clientela que atendía. No obstante, en las últimas décadas su crecimiento por yuxtaposición le ha hecho perder esta congruencia, y los cambios en la sociedad han producido el mismo efecto con respecto a la articulación mencionada. Esta ha sido la base del deseo, sentido y expresado por muchos sectores, de superar al SET. Pero las alternativas exigen preguntarse si los modelos surgidos cumplen con dichos requisitos puesto que, en general, las propuestas de cambio aparentemente se validan por sí mismas, sin fundamentos científicos o razones objetivas. Parecería más bien que su bondad nace automáticamente del hecho de ser formuladas en oposición al SET.

Por ejemplo, la determinación de los niveles educativos tiene en el SET una razón de ser: cada nivel tiene funciones y destinatarios sociales diferenciados. Las propuestas reformistas no superan esta concepción, y al incorporar en sus planteos nuevos niveles de educación reproducen un esquema en el cual se brinda una oferta diferenciada para los distintos grupos sociales.

Las estadísticas demuestran que al parecer el SET ha llegado al límite de su expansión en los niveles básicos en relación con las dificultades estructurales y los recursos disponibles. Puede ser interesante preguntarse cuáles han sido los intentos de los planteos reformistas para superar ambas limitaciones.

Debe admitirse que existen algunos esfuerzos especiales para extender la escuela básica a los grupos hasta ahora no absorbidos por ella. En este sentido, algunas reformas han considerado que este problema sólo puede solucionarse si se supera la concepción de sistema educativo basado únicamente en la escuela, entendiéndose que ésta debe ser complementada por otras formas educativas. Los programas no escolarizados de educación, aun cuando todavía no sean intercambiables con las formas escolarizadas (sobre todo en razón de su aceptación social diferencial), representan un avance en este sentido, aunque tampoco se puede dejar de reconocer que en la práctica reproducen una vez más el circuito segmentado de educación ya que se ocupan básicamente de los desertores del sistema formal.

Aparentemente, el problema es entonces que no basta con que al sistema escolar se le agreguen formas novedosas que incorporen nuevos sectores sociales, ya que este crecimiento sigue reproduciendo la yuxtaposición con que hasta ahora ha ido creciendo el SET. Algunas reformas, como la peruana, han entendido que en la medida en que no haya una reformulación de toda la educación llegándose a replantear los aspectos que hacen al sistema escolar, no se lograrán formas educativas que integren nuevos sectores sociales dentro del sistema.

Para esto es importante partir del reconocimiento de las características específicas de estos grupos y de sus demandas, como forma de generar una respuesta organizada que las tenga en cuenta. Así, por ejemplo, la posibilidad de incorporar grupos indígenas supone el reconocimiento de la necesidad de una alfabetización bilingüe. Por otro lado, si bien resulta imposible incorporar nuevos sectores sociales sin reconocer cuáles son las condiciones que en la práctica impiden integrarlos, este reconocimiento debe basarse a su vez en una visión crítica de los supuestos y fundamentos del SET, la que no siempre existe en los grupos que proponen las reformas o en los que tienen la capacidad de tomar decisiones.

En cuanto al problema de la disponibilidad de recursos, los planteos reformistas han sido poco realistas ya que la fijación de metas y la estructuración de programas no ha sido acompañada con estudios de costos y proyecciones financieras que permitiesen evaluar adecuadamente las posibilidades efectivas de ejecución. En algunos casos en que se plantean los requerimientos financieros, no se intenta compatibilizarlos con las proyecciones del sector público en su conjunto; además, en general las estimaciones económico-financieras se elaboran proyectando la estructura del gasto y de los costos en función de la tendencia histórica sin analizar, con el aporte de los necesarios estudios, diversas alternativas que posibiliten una mejor y más racional utilización de los recursos disponibles, tanto de orden financiera como físicos y humanos.

En este mismo sentido, son muy escasos los planteos reformistas sobre determinación de nuevas fuentes de recursos que puedan afectarse al sector

educación, ya que se apela casi exclusivamente a los aportes presupuestarios del sector público y a la utilización tradicional de docentes profesionales y de edificios y equipamiento escolares. En las reformas panameña y peruana se esbozan algunas alternativas sobre posibles nuevas fuentes de recursos, pero éstas tienen carácter relativamente marginal y circunscripto a experiencias de limitada extensión. En general, los procesos de reforma implementados han demandado erogaciones adicionales del sector público, en algunos países muy elevadas, contando en ciertos casos con la asistencia financiera de organismos internacionales.

Otro interrogante planteado gira en torno del objetivo declarado de democratizar la educación. Las propuestas reformistas restringen en general la universalización a su aspecto cuantitativo, es decir incrementando la oferta. Los esfuerzos principales se orientan en este sentido, con la ya mencionada consecuencia de que en general se incorporan pocos grupos nuevos.

Muchos menos resultados se registran en cuanto a la transformación de la acción educativa. Lo más habitual es que al señalar el cambio de contenidos de un nivel se propongan nuevos enfoques metodológicos, como matemática moderna o gramática estructural, pero estas concepciones se proponen dentro de la práctica docente vigente para el SET, sin alterarla. El replanteo de las relaciones sociales, que implica la relación de aprendizaje así como una actitud diferente frente al conocimiento y a la trasmisión de éste, es mucho menos frecuente en las propuestas reformistas, aunque se encuentran algunos intentos. Lamentablemente el relativamente breve tiempo transcurrido desde la puesta en práctica de aquéllas y la falta de evaluaciones sistemáticas no permiten obtener conclusiones significativas sobre las consecuencias.

En cambio, se registra en las propuestas un interés especial por adecuar los currícula a las regiones o localidades. Casi todas las reformas señalan en su planteo de renovación curricular la importancia de adaptar los contenidos a los requerimientos de la comunidad a que van dirigidos, y muchas presentan una opción curricular con una serie de contenidos mínimos comunes que deben completarse a nivel de región o zona y hasta de comunidad local. No obstante, en la mayoría de los casos el planteo curricular se refiere a los contenidos informativos y pocas veces a las demandas diferenciales de los distintos grupos que la escuela atiende o ha de atender.

Problemas tan concretos como el diferente nivel de formación docente de los maestros urbanos y rurales, la diferencia de código cultural y hasta lingüístico, la menor cantidad de horas que concurren a la escuela los niños de zonas rurales, el mayor ausentismo docente en estas zonas, etc., no constituyen una preocupación principal para la mayoría de las reformas aun cuando todas ellas propongan como objetivo la 'democratización de la educación'.

Retomando la línea de los interrogantes planteados, es conveniente detenerse también en la consideración de los elementos que inciden en la pérdida escolar, particularmente en el nivel elemental, ya que éste condiciona el resto de la pirámide escolar. Evidentemente el problema de la deserción tiene que ver con dos hechos fundamentales en términos de sistema educativo: cómo se enseña a leer y escribir y cómo se evalúa el aprendizaje.

Con referencia al primer punto, ninguna de las reformas analizadas ha puesto el énfasis en la metodología de la lecto-escritura. A pesar de los avances en la teoría del aprendizaje y de los reconocimientos hechos por los expertos sobre la importancia y dificultad de este proceso, los conductores de las reformas no han expresado preocupación por este problema.

Se han hecho, en cambio, algunos avances con respecto a la evaluación, que en todas las reformas se reconoce como punto crítico. No obstante, no todas ellas proponen criterios que ayuden a la disminución de la deserción. En todas se plantea la necesidad de transformar las pautas de evaluación, pero con alcances distintos en diferentes casos. Para algunas esto significa igualarlas a nivel nacional, con todas las implicancias derivadas en países con tantas diferencias internas como son los de la región. Para otras, en cambio, la transformación de los criterios de evaluación sigue una pauta de reconocimiento de las dificultades individuales, y se trata de ofrecer elementos que ayuden a superarlas.

Las reflexiones precedentes se complementan con otras surgidas de la observación de las estrategias concretas utilizadas. En este sentido conviene reiterar en primer lugar que las reformas, como estrategia, suelen estar precedidas y complementadas por otras estrategias, como programas especiales o innovaciones a nivel de la base del sistema, lo que permite preguntarse acerca de la necesidad de cierta experiencia social previa al encaramiento de los procesos más globales. En el caso de la reforma educativa chilena de los años 1965-1970, como ya se ha señalado, había existido el precedente, a partir de 1924, de importantes reformas de ciertas áreas del sistema. También la reforma peruana registra diversos antecedentes, especialmente en materia de nuclearización.

Esta situación plantea también el interrogante acerca de si la propuesta de ruptura del SET debe o no ser frontal, lo que supone reflexionar específicamente sobre la estrategia de implementación. El grupo de expertos que se reunió en la UNESCO en 1977 para tratar estos problemas señaló al respecto: "Puede ser que los sistemas que operan sobre una base más pragmática, que tienen menos regulaciones, y que son más receptivos a las iniciativas individuales, sean más indicados para continuar los procesos de reforma que aquellos que ponen a operar una impresionante maquinaria jerarquizada cuando se introduce algún cambio" 60/. En este sentido, los procesos parecen dejar entrever que para producir un cambio es más importante alterar una relación o un mecanismo poco visible desde el exterior pero que despierte una reacción en cadena, que hacer propuestas muy ambiciosas de transformación. En última instancia, en los cambios no planificados el mecanismo es fundamentalmente ése. Por ello parecería que "la tarea de los planificadores consiste en ubicar aquellos puntos 'críticos' donde la introducción de cambios tendría mayor repercusión, en un plazo determinado, en el resto de los elementos del sistema educacional que se desea intervenir. Por ejemplo, los cambios en un sistema de evaluación, en sí mismos, no parecerían tener mayor importancia, pero la tienen en la medida en que obligan a cambiar currículos, textos, entrenar profesores y realizar otros ajustes" 61/. Por otra parte, "el éxito del proceso parece depender de la capacidad de generar un número de cambios suficientemente grande como para generar desequilibrios que creen tensiones o dinamismos que mantengan al sistema en un movimiento de cambio" 62/.

Muchas reflexiones planteadas sobre este tema suponen que la estrategia para el cambio educativo se basa en encontrar una forma exitosa de alterar el equilibrio del SET. No obstante, "es sorprendente que en el estudio de las reformas no se consideren detenidamente las influencias de los eventos imprevistos y de las influencias externas indeseables. Tanto reformar como el fracaso a reformar incluyen siempre un riesgo teniendo en cuenta la cantidad de factores hipotéticos que deben jugar, pero cualquier alteración que se hace a una institución social trae aparejado un tipo especial de riesgo: hasta el momento en que la transformación se haya completado, el sistema será más vulnerable que normalmente a los influjos externos" 63/.

Esta referencia permite interpretar ciertos procesos de cambio producidos en la región. En los momentos iniciales se han aprovechado los factores positivos de la dinámica social - generalmente coincidentes con el arribo al gobierno de grupos con mentalidad transformadora -, hecho que fue posibilitando el diseño y la ejecución inicial de las propuestas reformistas. Posiblemente esto generó un desequilibrio en el sistema educativo, sensibilizándolo excesivamente a las influencias de los intereses contrarreformistas, que aprovecharon dicha coyuntura para detener o desnaturalizar el proceso de cambio.

Por ello en algunos casos, la estrategia de cambio empleada para neutralizar la acción de los grupos opositores a las reformas, ha sido asumir e implantar desde el nivel político, con el máximo poder de decisión, la medida concreta por ejecutar y sólo después llevar a cabo el diseño técnico de su programación.

Continuando con esta línea de interrogantes parecería que una decisión importante consiste en la elección del o los puntos a partir de los cuales empezar a operar la reforma propuesta. Las reformas generales centran estos puntos en un nivel educativo (dan prioridad a la educación primaria, la extensión del nivel preescolar, la diversificación de la enseñanza media, etc.) o en un problema o aspecto determinado (por ejemplo el mejoramiento de la calidad de la educación, el incremento de la escolarización, la disminución de la repitencia en la escuela primaria, etc.). Elaboran sus proyectos sobre esta base y diseñan una estrategia de implementación que involucra progresivamente más grados de un nivel, o más zonas de una o varias regiones.

Las reformas estructurales desarrollan un esquema de implementación con características diferentes. Intentan encontrar una suerte de 'unidad de reforma', un acotado microcosmos en el cual se vayan produciendo las transformaciones pretendidas, para luego difundirlas al sistema educativo en general.

Así, en el caso de la reforma educativa peruana "el sistema de nuclearización constituye la propuesta de operativización de la reforma educativa a nivel nacional, integrando en ámbitos nucleares las necesidades, posibilidades y realizaciones educativas de toda la población" 64/. La idea del microcosmos supone que en los NEC deben producirse no sólo los procesos internos propios de esa estructura, sino también otros procesos mayores como

la participación popular, la concreción de los modelos de formas extraescolares de educación, las adaptaciones curriculares a la realidad concreta, etc.

La reforma panameña, por su parte, desarrolló una estrategia similar con sus Escuelas de Producción. Como "esta nueva organización comunitaria, representa la concreción de los preceptos constitucionales elaborados en 1972" 65/, se puede inferir en consecuencia que esta forma educativa es la herramienta para la implementación en este campo del proyecto de 1972. Así, "la 'Escuela de Producción' existe en la medida en que constituye un elemento activo en la transformación de la microestructura social, conjuntamente con la población en vías de organización como comunidad y con la transformación de la base económica de dicha microestructura social. La Escuela de Producción es concebida como un vector de penetración y transformación cultural de retroalimentación" 66/.

Se desea señalar, asimismo, que si bien ya se ha consignado suficientemente, en los trabajos que se ocupan del tema el hecho de que las reformas educativas no se producen aisladas sino que son parte de un proceso mayor de tipo político, no por ello se le debe restar importancia a esta idea. Tanto las reformas educativas como las reformas de la educación reconocen esta situación ya que las distintas estrategias de cambio educativo ocurridas en América Latina han respondido a procesos estructurales de las sociedades en las que aquéllas se registraban. En este sentido, la calidad y la orientación de los procesos políticos y económicos de una sociedad determinan el tipo de estrategia de cambio educativo que la misma propondrá. De hecho, una propuesta sólo educativa, o sea que tenga en cuenta únicamente lo pedagógico, probablemente no tenga éxito en su implementación si no está reflejando procesos mayores viables en ese momento. Como señala Gregorio Weinberg, "muchas propuestas (educativas) no pudieron llevarse a cabo oportunamente por la ausencia de agentes que las hicieran suyas, es decir, por carecer de las fuerzas sociales que las apoyaran hasta vencer los obstáculos opuestos a su realización" 67/.

En los documentos que presentan las propuestas de reforma educativa, así como en aquellos que describen o evalúan estos procesos, se puede reconocer un claro énfasis en el supuesto de que las reformas son procesos racionales que pueden proponerse y dirigirse. Tal supuesto se aprecia, por ejemplo, en el intento -no siempre exitoso- de plantear objetivos cualitativos, metas cuantitativas en relación con ellos y programas con recursos para lograrlos. En el ya citado trabajo llevado a cabo por el Proyecto sobre las reformas del nivel medio en cinco países latinoamericanos se señala que "todos los proyectos, sin excepción, parten de la base de que una nueva política para la educación media debe disponerse primero como un proyecto estructurado para posteriormente pasar a la etapa de implementación o ejecución" 68/. En este planteo hay una concepción subyacente de racionalidad medios-fines que implica también la idea de que el proceso educativo y su transformación son 'manipulables'. A partir de esta idea se generan consideraciones acerca de la importancia de la investigación como fuente de soluciones alternativas, y se valorizan líneas de planificación que han desembocado en lo que se ha llamado 'la planificación del plan-libro'.

Por otro lado, es interesante observar que, como contrapartida, este supuesto no se cumple en la realidad, ya que ni se lleva a la práctica lo que se planifica e investiga, ni los principales cambios que se van produciendo han sido verdaderamente planeados. De hecho, históricamente, las reformas

estructurales o generales, así como buena parte de otros programas de cambios, surgieron básicamente a partir del crecimiento explosivo de los sistemas educativos en materia de alumnos y gastos. Quizá puede sostenerse que la propuesta de reforma es un producto intencional, pero lo que moviliza a la sociedad y genera la necesidad de aquélla, preparándole la coyuntura propicia es un proceso no buscado racionalmente por la planificación sino que aparece como resultado del interjuego de la educación con los demás elementos de la dinámica social. Esta situación ha sido reconocida por el mencionado grupo de expertos, cuando señalaron que "puede ser que los mayores cambios en educación no resulten -o al menos, no sean sólo el resultado- de reformas deliberadas" 69/.

En realidad es necesario plantearse si no existe una real contradicción entre la dinámica del proceso social que pretende conducirse y las construcciones teóricas a través de las cuales se pretende incidir sobre ella.

Esta imposibilidad intrínseca para manejar los cambios por parte de las actuales herramientas de la planificación se evidencia también en el siguiente párrafo del documento de la UNESCO recién citado, que señala: "Hay una tentación insidiosa a volver a los viejos hábitos y a reducir el cambio propuesto, que está inherente en los mismos métodos que se usan al planificar la mayoría de las reformas innovadoras. En gran medida, los cambios que una reforma introduce en un sistema son, en sí mismos, sin precedentes, por lo menos en lo que a aspectos administrativos se refiere. Pero para poder hacer la provisión de tiempo, costo, personal y medios, el planificador debe armar un nuevo esquema en segmentos, cada uno de los cuales debe corresponderse idéntica o análogamente con uno ya conocido. Es un juego diferente, pero se usan las mismas cartas. Lo mismo ocurre en el nivel de la evaluación en el cual, como no se cuenta con instrumentos de medición adecuados a los nuevos objetivos, se continúa usando la vara de los logros anteriores al evaluar efectos y resultados" 70/.

Esta modalidad empleada para emprender cambios en la educación plantea, en último término, el interrogante acerca de cómo debe idearse una política de reforma en este sector. La experiencia ha demostrado que un proceso de reforma concebido rígidamente como una serie de etapas que primero constituyen un proyecto y luego intentan ser realidad, no tiene grandes perspectivas de ser concretado con éxito. La evidencia ha sido que, aun cuando el planeamiento programático de las reformas educativas ha representado un notable avance respecto del planeamiento reactivo, su gran limitación es desechar una forma rígida de sistema educativo o de administración de la educación para elaborar otra que se considera más adecuada de acuerdo con la evolución de las ideas sobre la educación y las transformaciones sociales 71/.

Por lo tanto es necesario replantearse la idea de reforma y concebirla como un proceso ininterrumpido de innovación y cambio 72/, y definir la idea de planeamiento como un mecanismo para organizar la auto renovación de la sociedad. Este planeamiento dinámico 73/ será constante y su dinamismo en gran parte ha de ser generado y dirigido por las fuerzas de cambio propias del sistema educativo, ya que la opción por una modalidad de reforma entendida como proceso continuo de innovación y cambio supone una modificación sustancial de la dinámica de dicho sistema. Esta dinámica no se localiza, como ocurre hasta

el presente, en un momento, en una oficina, en una ley o un proyecto, sino en los grupos humanos que constituyen el sistema educativo y se encuentran involucrados directamente en él.

En una reforma entendida como proceso general de cambio e innovación, el énfasis estará puesto en el intercambio de experiencias de los diferentes grupos de manera tal que los logros de unos enriquezcan a los otros. La piedra angular de esta modalidad de reforma es la diversidad de soluciones para el cumplimiento de una determinada función social 74/.

Notas

1/ Para un análisis detallado de las características y limitaciones del proceso de planificación educativa en la región y del contenido de los planes de educación, véase Fernández Lamarra, N. y Aguerro, I., La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/1, Buenos Aires, setiembre, 1977; y Fernández Lamarra, N. y Aguerro I., "Los planes de educación en América Latina", en UNESCO-CEPAL-PNUD, Sociedad y educación en América Latina, Santiago de Chile, 1980.

2/ Fernández Lamarra, N.: "Dinámica de población y planificación de la educación en América Latina", en UNESCO-OREALC, Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1976.

3/ Si bien se han consultado planes y documentación de un número mayor de países de la región, el análisis de las reformas se centrará especialmente en las de Argentina, período 1969-1972; Costa Rica, período 1973-1978; Chile, período 1965-1970; Perú, período 1972-1980; Panamá, período 1972-1978 y Venezuela de 1969.

4/ Churchill, Stacey: The Peruvian Model of Innovation: the Reform of basic Education, International Bureau of Education, Series Experiments and Innovations in Education; N°21, The Unesco Press, París, 1976.

5/ UNESCO, Educational reforms: experiences and prospects, París, 1976.

6/ Es necesario aclarar que la clasificación intentada se refiere específicamente a la propuesta y no a la transformación que ocurre en la realidad, ya que no es raro el caso en que los cambios diseñados para transformar todo el sistema educativo no pasen, por ejemplo, de una primera experimentación en escuelas piloto.

7/ Carnoy, Martín, La innovación educacional en América Latina, CINTERPLAN SEI/0006/79, Caracas, 1980.

8/ Es de señalar que muchos países también han llamado a estos programas con el nombre de 'reformas', como es el caso de las reformas de la enseñanza media, reforma del magisterio, etc.

9/ Ver el artículo de M. Wolfe "Estilos de desarrollo y educación: un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades", en esta misma publicación, pág. 217.

10/ Papadopoulos, George S., "Las reformas de la educación en el mundo occidental: balance de un debate", en Perspectivas, vol. X, N° 2, 1980, UNESCO, París.

11/ Papadopoulos, George S., op. cit.

12/ Nuñez, Iván P., Tradición, reformas y alternativas educacionales en Chile, 1925-1973, Centro de Estudios Económicos y Sociales, Serie Estudios VECTOR N° 1, Santiago de Chile, s/d.

13/ Bizot, Judith: La reformas de la educación en Perú, Serie Experiencias e Innovaciones en Educación N° 16, Oficina Internacional de Educación, UNESCO, París, 1975.

14/ Perú, Ministerio de Educación del Perú, Oficina Sectorial de Planificación Educativa y Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, RLA/79/007, Educación y desarrollo en el Perú. La reforma educativa. Lima, 1979, dactilografiado.

15/ Perú, Comisión para la Reforma Educativa, Informe General, Lima, Perú.

16/ Perú, Ley General de Educación, 1972.

17/ Leyton Soto, Mario. La experiencia chilena: La reforma educacional 1965-1970, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica, Santiago de Chile, 1970.

18/ Schiefelbein, Ernesto, "Reforma de la educación chilena 1964-1970", en Educación hoy, perspectivas latinoamericanas, año VI, Números 33-34, Bogotá, mayo/agosto 1976.

19/ Schiefelbein, Ernesto, op. cit.

20/ Cáceres, Baldomero, "La Reforma de la Educación en el Perú", en Educación hoy, perspectivas latinoamericanas, año VI, Número 33-34, mayo/agosto, 1976, Bogotá.

21/ Cáceres, Baldomero, op. cit.

22/ Panamá, Ministerio de Educación, Dirección de Planeamiento y Reforma Educativa, Taller Interdisciplinario para la Instrumentación de la Reforma Educativa. Educación Media Técnico-Profesional. Panamá, 1975.

23/ UNESCO, op. cit.

24/ Romeo, C. y Fernández Lamarra, N., Proposiciones para la formulación de la problemática general del estudio y elaboración de un cuerpo de hipótesis, proyecto "Planeamiento de la educación y dinámica de población aplicada a las escuelas de producción", Panamá, diciembre 1975.

25/ Argentina, Presidencia de la Nación, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975, República Argentina, 1971.

26/ Vera Godoy, Rodrigo, Disyuntivas de la educación media en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/19, Buenos Aires, agosto 1979.

27/ Vera Godoy, Rodrigo. op.cit.

28/ Wiñar, David, Educación técnica y estructura social en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/15, Buenos Aires, 1981.

29/ Gamus, Esther: Reforma de la educación media y el proceso de desarrollo en Venezuela, mimeografiado, Caracas, octubre 1977; Fernández Hériz, Rafael, El Ciclo Diversificado, Fondo Editorial IRFES, Buenos Aires, 1978; Lerner de Almea, Ruth: La diversificación de la educación secundaria, Cultural Venezolana, Madrid, 1972.

30/ Moura Castro, Claudio de, "Secundaria profesionalizante ¿premio consuelo?", en Boletín CINTERFOR, N° 56, Marzo/abril 1978, Montevideo citado en Wiñar, David, op.cit.

31/ Wiñar, David, op.cit.

32/ Perú, Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

33/ Rivero Herrera, José, La educación no formal de la reforma peruana, UNESCO-CEPAL-PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/17, Buenos Aires, mayo 1979.

34/ Carnoy, Martín, op.cit.

35/ UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Educación para el desarrollo integrado de las zonas rurales de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, julio 1980.

36/ Perú, Ministerio de Educación del Perú, Oficina Sectorial de Planificación, op. cit.

37/ Hernández Caravaño, Héctor, Nuevos aportes a la reforma educativa; Ministerio de Educación, Caracas, 1971.

38/ Hanson, Mark, "Reforma y regionalización en el Ministerio de Educación de Venezuela", en Educación hoy, perspectivas latinoamericanas, año VI, Número 33-34, mayo/agosto 1976, Bogotá.

39/ Lerner de Almea, Ruth, Experiencias educativas, Ministerio de Educación, Caracas, 1977.

40/ Vargas Vega, Raúl, Democratización y educación básica en la reforma peruana, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/13, Buenos Aires, 1981.

41/ Fernández Lamarra, N., "Planificación de la educación y su relación con la dinámica de la población. Enfoques, metodologías y fuentes de información", en Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1976.

- 42/ Schiefelbein, Ernesto, op.cit.
- 43/ Perú, Ministerio de Educación del Perú, Oficina Sectorial de Planificación Educativa, op.cit.
- 44/ Vargas Vega, Raúl, op.cit.
- 45/ Panamá, Ministerio de Educación, Aspectos Generales de la Reforma Educativa, Panamá.
- 46/ Romeo de la Fuente, Carlos y Fernández Lamarra, Norberto, op.cit.
- 47/ En Perú se dieron "Cursos de reentrenamiento que en su mayor parte estaban constituidos por charlas 'concientizadoras', con una mínima parte Técnico-pedagógica". (Cáceres, Baldomero, op.cit.)
- 48/ "En enero de 1966 se reunían 1 000 profesores con sus cajas de material cuisenaire para practicar, tal como si fueran niños, el uso de trozos simétricos de madera de colores" (Schiefelbein, Ernesto, op.cit.)
- 49/ Schiefelbein, Ernesto, op.cit.
- 50/ Cáceres, Baldomero, op.cit.
- 51/ Comisión de Evaluación de las Acciones de la Reforma Educativa, Evaluación de las Acciones de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación, Consejo Superior de Educación, Lima, 1976.
- 52/ Schiefelbein, Ernesto, op.cit.
- 53/ Vera Godoy, Rodrigo, op.cit.
- 54/ Schiefelbein, Ernesto, op.cit.
- 55/ UNESCO, Educational reforms..., op.cit.
- 56/ Vargas Vega, Raúl, op.cit.
- 57/ UNESCO, Educational reforms..., op.cit.
- 58/ Ibidem.
- 59/ Esta reflexión se realiza a partir de la observación de alrededor de cien experiencias educativas de diferentes niveles, dependencia y contenido; Corsico, Celia A. y Aguerro, I., Innovaciones educativas en la Argentina, estudio realizado para el proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, 1979, borrador.
- 60/ UNESCO, Educational reforms..., op.cit.
- 61/ Schiefelbein, Ernesto, op.cit.
- 62/ Ibidem.
- 63/ UNESCO, Educational reforms..., op.cit.
- 64/ Comisión de Evaluación de las Acciones de la Reforma Educativa. op.cit.
- 65/ Panamá, Ministerio de Educación, Evaluación de la Reforma Panameña, Panamá.
- 66/ Ibidem.

67/ Weinberg, Gregorio, Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/5, Buenos Aires, 1977.

68/ Vera Godoy, Rodrigo, op.cit.

69/ UNESCO, Educational reforms..., op.cit.

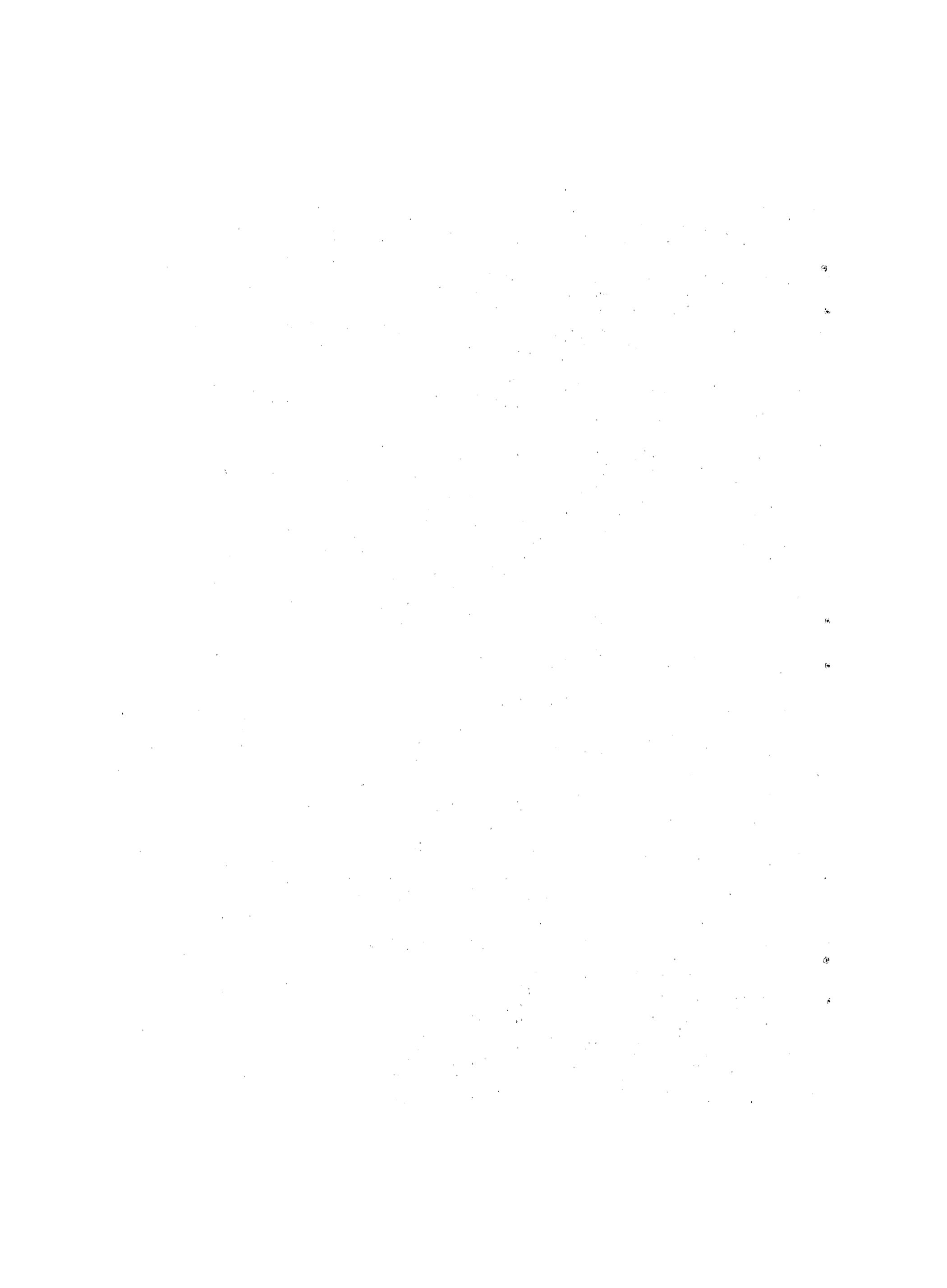
70/ Ibidem.

71/ Fernández Lamarra, N. y Aguerro, I., La planificación educativa..., op.cit.

72/ Vera Godoy, Rodrigo, op.cit.

73/ Fernández Lamarra, N. y Aguerro I., La planificación educativa..., op.cit.

74/ Vera Godoy, Rodrigo, op.cit.



ESTILOS DE DESARROLLO Y EDUCACION:
UN INVENTARIO DE MITOS, RECOMENDACIONES
Y POTENCIALIDADES

Marshall Wolfe

¿El reemplazo de los viejos mitos?

Durante los años cincuenta, y a comienzos del siguiente decenio, el 'desarrollo' y la 'educación' se fueron perfilando en América Latina como construcciones ideológicas, modelos o mitos que se proponían explicar los procesos reales de reproducción, crecimiento y cambio estructural en la sociedad, y mostrar el modo de acelerarlos, manejarlos o utilizarlos. Las mismas construcciones pueden denominarse 'modelos' cuando los planificadores las emplean para ordenar sus propuestas, y 'mitos' cuando son ampliamente difundidos para crear un consenso activo en torno a determinadas direcciones de cambio y determinados sacrificios ^{1/}. Los modelos o mitos de desarrollo económico, desarrollo social y educación siguieron caminos paralelos; los dos últimos competían a veces con el primero, aunque solían verse sometidos a su predominio ^{2/}. Las organizaciones regionales y mundiales, especialmente la CEPAL, la UNESCO y la OEA, buscaron darles una pauta común a través de innumerables reuniones, informes y servicios de asesoramiento. El proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" constituye, entre otras cosas, un inventario, realizado a fines de los años setenta, en el cual se considera su poder heurístico y operativo en cuanto modelos, y su poder de inspiración y movilización en cuanto mitos.

El modelo -o el mito- del desarrollo económico contemplaba una agilización de la acumulación del capital, además de entradas financieras e innovaciones tecnológicas procedentes del extranjero, todo lo cual apoyaría una transición desde economías predominantemente agrarias y orientadas a la exportación, hacia economías predominantemente urbano-industriales, orientadas al mercado interno, con un continuo aumento de la capacidad productiva y de la autonomía económica nacional. Todo ello haría eventualmente posible proporcionar a toda la población empleo, ingresos correspondientes a un adecuado nivel de consumo y servicios sociales modernos. Dichos progresos, si bien se realizarían dentro de sistemas básicamente capitalistas en lo referente al control de los medios de producción y a las fuentes de acumulación, exigirían vigoroso apoyo y orientación por parte del Estado utilizando la técnica de planificación, recién disponible y de fácil transmisión.

El modelo o el mito de la educación contemplaba un permanente aumento de la matrícula en el sistema educacional formal y un constante incremento de las asignaciones de fondos públicos a dichos sistemas, junto con reformas en el contenido y en la distribución de la educación. En sus versiones más estrechas y economicistas, se trataba de producir, en cantidad y calidad adecuadas, los recursos humanos necesarios para el desarrollo. En versiones de horizonte más amplio, se trataba además de igualar las oportunidades y aumentar las capacidades propias de ciudadanos y consumidores en sociedades regidas por instituciones políticas democráticas ^{3/}. La planificación educacional, vinculada con la planificación general del desarrollo, permitiría al Estado intervenir en forma inteligente y armonizar el producto educacional con la etapa de desarrollo y con otras prioridades para la asignación de los recursos públicos.

Ya a fines de la década del setenta, una comparación de las realidades del 'desarrollo' y de la 'educación' con estas perspectivas racionalistas y optimistas trae a la memoria aquellos cuentos populares en los cuales un espíritu malévolo concede los deseos solicitados. Al menos en los países más grandes, la capacidad

productiva de las economías nacionales ha mostrado un enorme crecimiento, y las estructuras de la producción, la distribución y consumo se han transformado y 'modernizado'. La capacidad estatal para poner en práctica las estrategias de desarrollo y para formularlas ha aumentado en forma marcada, aun cuando, en realidad, no es otra cosa que la capacidad para imponer determinadas estrategias - aquellas que concuerden con la distribución internacional y nacional del poder - con exclusión de otras.

En muchos casos, las asignaciones de fondos para la educación formal y el crecimiento cuantitativo de los sistemas educacionales han excedido las expectativas de los planificadores de los recursos humanos a comienzos del período. En general, la educación ha podido responder a todas las demandas de 'recursos humanos', aun cuando varios estudios del proyecto demuestran que dichas demandas han tenido escasa relación con la imagen de escuelas productoras de conjuntos de habilidades que llenarían vacíos predecibles dentro del sistema económico 4/. El aporte educacional ha sido muy significativo para la modernización y la movilidad sociales ocurridas en el período.

Los sectores con voz dentro de las sociedades nacionales han tendido en general a identificarse con todo lo acaecido en nombre del desarrollo, de la modernización y de la educación, y se muestran hostiles frente a cualquier posible amenaza a sus expectativas de mayor consumo y movilidad social.

No interesa abundar en lo que es a todas luces evidente: las sociedades nacionales surgidas de los procesos reales de crecimiento y cambio no son ni más equitativas, ni más estables, ni más autónomas, ni más capaces de alcanzar consenso democrático en torno de objetivos nacionales. Según cuáles sean los indicadores utilizados, puede llegarse a diversas conclusiones acerca de si las grandes masas de población están materialmente mejor o peor que antes; sin embargo, no puede haber duda alguna de que han aumentado tanto su privación relativa como la evidencia de ésta en relación con los excesos de la sociedad de consumo, además de su disconformidad con la situación.

Una sensación de oportunidades perdidas, de procesos de crecimiento que adquieren caracteres morbosos, de derroche de recursos humanos y naturales irremplazables, de contradicciones reprimidas, de necesidades urgentes de nuevos conceptos y estrategias, se hace cada vez más generalizada. Esto ocurre no sólo entre los sectores de opinión anticapitalistas, que nunca aceptaron tales modelos o mitos, sino también entre los padres intelectuales de estos mismos modelos o mitos, quienes actualmente consideran que las divergencias entre las expectativas y las realidades no corresponden a ineficiencias y retrasos propios de todo período de transición, subsanables a través de un mayor crecimiento, sino a características inherentes o incluso hasta a las propias fuentes del dinamismo de un 'capitalismo periférico' 5/ o de un estilo 'transnacional' de desarrollo 6/.

Las relaciones que se han ido estableciendo entre este estilo de desarrollo y las estructuras de poder político, de producción y de consumo han disminuído el número de opciones que parecían abrirse a los gobiernos latinoamericanos, o bien los han dejado sin otra alternativa visible que la de subordinarse -recurriendo en diverso grado a la fuerza armada y a los paliativos sociales- a las exigencias de dicho estilo, precisamente en un momento en que éste, junto con la sociedad de consumo a que dio origen, pierde dinamismo y confianza en sus propios centros de difusión 7/.

Los países latinoamericanos más grandes, que comprenden la mayor parte de la población regional, son actualmente 'semidesarrollados' según las formas convencionales de medición; pueden ya ubicarse entre las naciones de 'clase media', y los voceros del mito original del desarrollo han exhortado reiteradamente a sus gobiernos a reconocer que sus niveles de ingreso y de productividad les otorgan la capacidad material inmediata de eliminar la pobreza crítica y de distribuir los frutos del desarrollo en forma razonablemente equitativa. Sin embargo, este 'semidesarrollo' parece ser una trampa en la cual los apetitos de los grupos poderosos, utilizados por la publicidad y la comercialización propias del estilo transnacional, evitan cualquier redistribución significativa del capital y una adecuada acumulación nacional del mismo destinada a un mayor crecimiento del país. El precario sustituto de dicha acumulación se da a través de préstamos de corto plazo provenientes de bancos comerciales de los países centrales, facilitados por una coyuntura internacional cuya permanencia es por cierto problemática.

La larga historia de fallidas advertencias sobre la inminente catástrofe del estilo vigente de desarrollo hace imposible subestimar la capacidad que éste tiene para adaptarse y sobrevivir. Sin embargo, las mutaciones cada vez más perturbadoras ocurridas en los centros mundiales aumentan las dificultades para que se cumplan los requisitos externos del mantenimiento de tal estilo: financiamiento, abastecimiento de energía, garantías políticas, modelos ideológicos. Y así sucede incluso si las fuerzas dominantes de las sociedades nacionales conservan su disposición y su capacidad para imponer dicho estilo, cuyo peso recae sobre los sectores más débiles.

En los aspectos educacionales y económicos de este estilo de desarrollo se impone una contradictoria impresión: hay grandes progresos cuantitativos malogrados, mientras el proceso parece encaminado hacia un callejón sin salida. En un extremo, la hipertrofia de la educación superior (producida por factores diagnosticados en algunos de los estudios del proyecto) ha ido mucho más allá de una distribución desigual de las oportunidades para adquirir las calificaciones que el estilo de desarrollo necesita y remunera, llegando a constituir un reducto de educación espúria que lleva a una igualmente espúria absorción en el empleo. En el otro extremo, la mala calidad de la educación primaria la torna igualmente espúria confirmando así la marginalidad de gran parte de la población de un estilo de desarrollo que, en todo caso, no parece tenerla demasiado en cuenta. Aunque probablemente superados en este aspecto por los medios masivos de comunicación, los sistemas educacionales han logrado difundir en cierta medida los valores 'modernos' del consumismo en la población, inculcando también el respeto por ciertos símbolos de la nacionalidad; fuera de esto, poco es lo que han hecho para apoyar un marco de referencia cultural común. Como sucede con los sistemas económicos, el ritmo de crecimiento de los sistemas educacionales, los recursos en ellos invertidos, la formación de una clientela fija con expectativas también fijas, parecen descartar la aplicación de alternativas coherentes, o grandes redistribuciones de los recursos educacionales, salvo con altísimos costos, tanto políticos como de otros tipos.

Sería ingenuo atribuir a modelos o mitos engañosos o a estrategias mal pensadas las desigualdades, ineficiencias, contradicciones y signos de probable inviabilidad futura de la organización de la producción, la distribución, el consumo y la educación que se presentan actualmente en América Latina. Los

actores políticos y tecnoburocráticos han solido exagerar su capacidad para comprender y controlar los acontecimientos. En el caso de la educación, planificadores reformistas escuchados en las altas esferas han propuesto una y otra vez visiones de grandes cambios sociales logrados a través de la educación, y lo han hecho en un medio hostil o incomprensivo y a través de instrumentos (profesores y burócratas) con propósitos propios. Al comprobar que las tendencias reales seguían separándose cada vez más de sus cálculos, poniendo en peligro el sentido de los papeles que cumplían dentro del Estado, los planificadores han sustituido el poder por el ritual, perdiendo la fe en su propia eficacia, lo que se evidencia particularmente en la elaboración y publicación de planes de plazo fijo.

Los modelos, los mitos, los planes y las estrategias han tenido consecuencias mejores o peores; sin embargo, resulta imposible calcular hasta qué punto habrían variado las actuales tendencias en el caso de que éstos nunca se hubieran formulado. Aun cuando jamás se hubieran esgrimido los argumentos de los 'recursos humanos' y otros similares, es probable que se hubiera producido de todas maneras un notable aumento en las asignaciones a la educación, como el registrado a partir de los años cincuenta, a causa de las presiones sociales y de los cálculos políticos. Más aún, dichos argumentos guardan escasa relación con las líneas efectivamente seguidas por la expansión educacional.

Ni las inesperadas e indeseadas consecuencias de la dependencia de la expansión educacional respecto de la distribución del poder en la sociedad, ni la lucha para perpetuar u obtener ventajas sociales y ocupacionales diferenciales, han logrado desalentar a los planificadores reformistas en su convicción, compartida por sectores del público en general, de que la educación puede utilizarse para imprimir al cambio social una determinada dirección. Presumiblemente el proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" está comprometido con dicha perspectiva. En principio, sus estudios, que comparan los objetivos de la educación y el desarrollo con las tendencias reales de los diversos grupos que han tratado de hacer uso de la primera, podrían señalar un camino hacia tácticas más elaboradas y eficaces para los posibles agentes del cambio social por vía educacional.

Sin embargo, cuando se trata de formular las experiencias adquiridas, se plantea un cúmulo tal de reservas que su posible relación con la política se oscurece tanto como el futuro mismo. Surge en la mente la imagen de la 'mano que oculta' (the hiding hand) propuesta por Albert Hirschman. Las grandes políticas innovadoras se aplican vigorosamente en la medida en que sus autores estén convencidos de tener por delante una vía recta y expedita; los resultados finales pueden ser beneficiosos, aunque no sean los esperados originalmente. Para decirlo en el lenguaje del asesoramiento internacional -que siempre evita ser demasiado concreto-, si se hubiera intentado 'tomar en cuenta' todas las perplejidades que traería el futuro, posiblemente la tarea no se hubiera iniciado jamás.

Los modelos o mitos vigentes en la década del cincuenta descansaban sobre un conjunto de supuestos actualmente sólo admisibles con reservas tales que alteran su propia naturaleza. Sin embargo, cuando se los enumera resulta evidente que, sin ellos, los planificadores reformistas quedarían sin brújula y sin timón, inseguros respecto del papel que les cabe desempeñar y sin interlocutores definidos dentro de la sociedad. Entre dichos supuestos se cuentan los siguientes:

1) El Estado nacional es capaz de aplicar estrategias coherentes que representan algún concepto de los intereses generales de la sociedad, contando para ello con cierto grado de autonomía en relación con el equilibrio de fuerzas que actúan en la misma.

2) La 'planificación' puede contribuir a esta acción del Estado aplicando un conjunto de técnicas identificables, transferibles y políticamente neutrales.

3) Las diversas clases y grupos de intereses organizados dentro de la sociedad están abiertos a la recepción de argumentos racionales acerca de lo que debe hacerse a la luz de los valores comunes de solidaridad nacional, equidad y eficiencia; los argumentos mismos pueden ser algo más que racionalizaciones de los intereses de las fuerzas dominantes.

4) Los indicadores y las metas cuantitativa pueden reflejar niveles, tendencias y producto real en una medida suficiente como para servir de marco básico para las políticas y la planificación; puede esperarse una correspondencia razonable entre los cambios cuantitativos y cualitativos y el producto de los mismos.

5) La acumulación del capital, el crecimiento cuantitativo de la producción, del ingreso, de la educación formal, de la asignación de fondos públicos a los servicios sociales, etc., llevarán con el tiempo, en forma semiautomática, a una distribución razonablemente equitativa, democratización, estabilidad social y autonomía nacional; o bien, alternativamente, tales condiciones se lograrán por medio de reformas planificadas y administradas por el Estado.

6) Con el tiempo, el crecimiento cuantitativo resolverá o facilitará la solución de problemas secundarios o distorsiones del proceso de desarrollo, tales como las diferencias cada vez mayores entre niveles de consumo y estilos de vida, o la degradación del medio ambiente y de la calidad de la vida; tales fenómenos pueden, pues, pasarse por alto o considerarse de menor prioridad en las políticas y en la planificación de mediano plazo.

7) Los países 'desarrollados' o 'industrializados', sean capitalistas o socialistas, han alcanzado procesos de crecimiento sostenibles indefinidamente, en cuestión de producción, educación y bienestar social; el resto del mundo puede alcanzar resultados similares aplicando y adaptando en forma creativa alguno de estos modelos o determinadas partes de ambos.

En este punto conviene ya comenzar a considerar los nuevos modelos o mitos que están surgiendo a partir del proceso paralelo de crítica y desmitificación del 'desarrollo' y de la 'educación' producido a fines de los años sesenta y durante el decenio siguiente. Cabe preguntarse si podrán influir - y con qué condicionamiento - en la futura dirección del crecimiento y del cambio en América Latina, teniendo como condiciones concretas las ya descritas, en un momento en el cual han fracasado varias iniciativas nacionales tendientes al logro de estilos radicalmente diferentes a través de combinaciones de acción estatal y movilización popular manejada, y en una situación de muy escasa receptividad ante proposiciones de transformación planificada.

No es este el lugar apropiado para un análisis pormenorizado de estos nuevos modelos o mitos, cuya producción, debate y difusión han llegado a ser casi una forma institucionalizada de vida. Abarcan gran diversidad de posiciones, desde los estilos de desarrollo socialistas participativos e igualitarios propuestos por la Fundación Dag Hammarskjöld, la Fundación Internacional de Alternativas de Desarrollo, la Fundación Bariloche y otras instituciones, las propuestas de Prebisch para la transformación a través de un uso social guiado del excedente ^{8/} y los esquemas de la OIT para un desarrollo centrado en las necesidades básicas, hasta las proposiciones pragmáticamente reformistas de eliminación de la pobreza crítica, vinculadas al Banco Mundial. Las diversas concepciones para un nuevo desarrollo generalmente incluyen o llevan implícitas estrategias diferentes para transformar la educación: 'concientización', 'desescolarización', 'educación permanente', 'educación ajena al sistema formal', etc.

Considerando la influencia potencial de estos esquemas, ya sea como pautas directas para las políticas o como mitos movilizadores e inspiradores, parece justificado formular las siguientes observaciones:

1) En sus versiones más difundidas, constituyen 'utopías de comités' emanadas de organizaciones internacionales o de reuniones de 'expertos', que por su propia naturaleza no pueden concordar acerca de teorías básicas del cambio social, y que son proclives a mezclar innovaciones terminológicas que resucitan recomendaciones anteriormente vigentes, reformas prácticas y desafíos radicales de transformación de la estructura social, de las relaciones de poder y de los valores. Los organismos intergubernamentales han logrado aprobar sin dificultad tales fórmulas de transacción, sin por ello comprometer a sus miembros a realizar acción concreta alguna.

2) No son capaces de identificar en forma convincente a los agentes sociales que potencialmente podrían y querrían realizar las transformaciones o reformas propuestas, y suelen limitarse a formular advertencias catastróficas para el caso de que no se atiendan las recomendaciones, o a la esperanza de que las crisis sirvan para convencer a quienes detentan el poder. Los primeros modelos o mitos de desarrollo se dirigían a los gobiernos, en calidad de agentes claves, solicitándoles que hicieran con mayor fuerza y coherencia ciertas cosas que no diferían en gran medida de lo que efectivamente hacían. Las nuevas versiones acumulan fuertes responsabilidades sobre agentes identificados en forma vaga o implícita (el Estado, los planificadores, la tecnoburocracia, la opinión pública 'esclarecida', los movimientos políticos, las organizaciones de intereses), llamándolos a desear y a realizar cosas muy distintas, traumáticamente opuestas a sus prácticas anteriores.

3) Las propuestas suelen no tomar en cuenta que el Estado parece haber prácticamente agotado su capacidad para informarse y actuar coherentemente en torno de objetivos relativamente modestos, así como la actual tensión entre una permanente y aumentada exigencia de que el Estado 'resuelva problemas' y el creciente escepticismo o rechazo de la acción estatal en cuanto solución de los problemas o árbitro de los mismos.

4) A pesar de la elaboración de 'utopías de comités' y las exhortaciones en favor de un 'enfoque unificado' del desarrollo, gran número de los nuevos esquemas presentan como tema central de la política determinados 'problemas principales'.

Cada uno de estos 'problemas principales' tiende a hipertrofiarse durante los debates internacionales, hasta el punto en que su solución se vuelve sinónimo de desarrollo. Los voceros de los diversos problemas y soluciones compiten entre sí para obtener la atención del Estado, lo que abruma a éste aun más, disminuyendo así su capacidad de realizar una síntesis o de fijar prioridades, fomentando la sustitución de la acción por una forma ritual de reconocimiento del problema considerado. (De hecho, la educación fue uno de los primeros 'problemas principales' sometidos a este tratamiento; sin embargo, era relativamente fácil compatibilizar las soluciones propuestas con los modelos o mitos de desarrollo entonces vigentes).

5) En lo que se refiere a la formulación de políticas, los nuevos modelos o mitos combinan concepciones tecnocráticas y participativas incompatibles entre sí. Las primeras llevan a exagerar las potencialidades de la planificación en lo que respecta al control del futuro; las segundas, a la exageración de las posibilidades de la 'concientización' y de la creatividad popular. Ambas se sustraen a las realidades del poder y a los límites de una racionalidad dirigida a determinados objetivos.

En el contexto de los modelos o mitos de las décadas del cincuenta y el sesenta, las concepciones del papel que cabía a la educación en el desarrollo contemplaban, en general, y por lo menos implícitamente, una gran contribución a la 'modernización' de los valores, las motivaciones y los estilos de vida al servicio de una producción y un consumo en continuo aumento y diversificación. En algunas versiones, como las de Everett Hagen y David Mc Clelland, estos aportes resultaban más importantes que la capacitación directa de los recursos humanos para el mercado de trabajo.

Entre los nuevos esquemas, los más extremos proponen, con diversos grados de coherencia, que la educación brinde su aporte a un estilo de vida completamente diferente: igualitario, participativo, frugal, respetuoso de los límites impuestos por los ecosistemas, más preocupado por la satisfacción cultural y la creatividad que por el consumo de bienes no indispensables, y que sustituya la plena confianza en los frutos de la innovación tecnológica y administrativa por la cautela y la decisión de subordinar ese tipo de innovaciones a prioridades y valores más elevados. Las proposiciones de transformación hechas por Prebisch, si bien mantienen la importancia otorgada a una acelerada acumulación de capital, a la innovación tecnológica y a un permanente aumento de la producción, llaman también a un ataque frontal contra la 'sociedad de consumo privilegiado' y su manejo por parte de las fuerzas que detentan el poder y por parte de los medios masivos de comunicación.

De acuerdo con los esquemas antes vigentes, la educación contribuiría a la modernización de las sociedades según pautas cuyo carácter beneficioso estaría ya comprobado por la experiencia de los países 'desarrollados' -pautas que evidentemente armonizarían con la naturaleza humana, una vez que ésta se viera liberada de las ataduras del tradicionalismo. Los nuevos esquemas, en cambio, están muy lejos de considerar que los países 'desarrollados' sean modelos para imitar; en realidad tienen su origen, al menos parcialmente, en las protestas de estos mismos países contra las desventajas y los peligros del estilo vigente de desarrollo, tanto para sí mismos como para el resto del mundo. Los nuevos

esquemas comparten en cierta medida la creencia en un 'hombre natural' como el de Rousseau, abierto a la transformación una vez liberado de sus anteojeras sociales, en la rehabilitación de las culturas campesinas, y en los logros alcanzados por sistemas socialistas como el chino en materia de cambio de la naturaleza humana; sin embargo, básicamente piden a la educación un aporte para la transformación de los estilos de vida, contra la corriente, hacia ordenaciones sociales cuyos precedentes distan mucho de ser claros.

Bien podrían tener la razón, y la alternativa podría ser la de sociedades incluso más injustas, represivas, derrochadoras e irracionales que las que existen actualmente. El aporte que estos esquemas exigen a la educación resulta evidentemente central en relación con su aproximación a la realidad. Tales contribuciones no son muy difíciles de definir en términos ideales, como lo han hecho Paulo Freire, Iván Illich y otros. Incluso comienzan a penetrar las formulaciones oficiales de políticas, entrando en incongruentes combinaciones con los objetivos educativos de más larga data ^{9/}. Sin embargo, en relación con los objetivos anteriores de desarrollo de los recursos humanos y de modernización, resultan mucho más difíciles de imaginar en cuanto posibles resultados de la reforma de los sistemas educativos vigentes.

De algún modo, sociedades enteras deben cambiar sus expectativas, su interacción social y su relación con el medio ambiente. Los aspectos materiales y culturales de los nuevos estilos de vida exigirán nuevos tipos de creatividad y de adaptabilidad, entre ellos la invención y difusión de lo que Illich llamó 'instrumentos de convivencia'. Aun si se espera que estos grandes cambios sean tan conflictivos y contradictorios como hasta ahora, y que se impongan a las sociedades nacionales mediante dolorosas demostraciones de la imposibilidad del continuismo, el papel ideal que cabría a la educación sería el de ayudar a los grupos sociales que experimentan dichos cambios a afrontarlos de la mejor manera posible. Al tratar de imaginar posibles vías hacia ese tipo de papel ideal, sin embargo, resulta ineludible la conclusión de que el papel de la educación seguirá siendo ambivalente; continuará dependiendo en gran medida de los cambios producidos en otros sectores, y su aporte no sólo contribuirá a la transformación, sino también a la persistencia de actitudes caducas. El convencimiento sobre la capacidad de la educación para abrir el camino a nuevos estilos de desarrollo puede ser un mito útil, generando energías para un aporte más amplio que, de otra manera podría postergarse; sin embargo se trata de un mito muy difícil de sostener en la actualidad. Es mucho más difícil educar para un estilo de desarrollo que tal vez nunca se haga realidad que hacerlo para atender demandas específicas de recursos humanos, incluso si éstas no pueden predecirse con certeza.

Algunos principios para el futuro

Las siguientes etapas del pensamiento acerca del desarrollo y de la educación, con miras a la posibilidad de transformar no sólo los modelos o los mitos, sino también las realidades, deberán reconocer e incorporar una ineludible tensión entre varios principios. Estos pueden resumirse como sigue (aun corriendo el riesgo de aparecer como exhortando a los planificadores potencialmente reformistas a 'tomar en cuenta' una combinación de objetivos tan inasimilable que podría llevar a la parálisis):

1) Preparación intelectual para un futuro indeterminado que no puede proyectarse con ningún grado de confianza a partir de las tendencias hasta ahora registradas. Puede esperarse que dicho futuro enfrente crisis de muchos tipos y de origen tanto externo como interno, las que exigirán respuestas flexibles e imaginativas y permanente disposición para desartar prejuicios que entren en conflicto con las nuevas realidades. Como se sugirió antes, un estilo 'transnacional' de crecimiento y modernización, muy diferente de las imágenes del desarrollo formuladas hace un cuarto de siglo, enfrenta contradicciones que pueden llegar a ser insuperables; sucede casi al mismo tiempo que logra esto una posición de predominio en América Latina y que derrota varios intentos nacionales -todos ellos debilitados por contradicciones internas- de conseguir estilos radicalmente diferentes. En la actualidad, las políticas -tanto educacionales como de otros sectores- no pueden evitar subordinarse a las expresiones de este estilo contenidas en los objetivos de los grupos que detentan el poder y en las expectativas de los destinatarios de dichas políticas. Estas restricciones indudablemente habrán de cambiar, tal vez repetidas veces, a la luz de las reacciones de los grupos ante las crisis; sin embargo, actualmente no puede predecirse con más certeza que hace veinte años qué dirección tomarán los cambios.

En un sentido más restringido, para el dinamismo y la adaptabilidad del estilo 'transnacional' será más importante una educación que capacite a la nueva generación para enfrentarse con el cambio -inculcando también el conocimiento científico básico- que una que se oriente hacia la atención de la actual demanda de especializaciones.

2) La búsqueda de proyectos, mitos o imágenes nacionales del futuro capaces de inspirar un importante esfuerzo en torno al desarrollo y a la educación, y de fuerzas sociales capaces de identificarse con ese tipo de proyectos y llevarlos a la práctica. (Para lo que aquí nos interesa, puede definirse como 'proyecto nacional' una combinación de objetivos y estrategias, provenientes de los modelos o mitos de desarrollo generalizados, pero adaptados a las características nacionales y con una imagen del futuro nacional concebido como posible, deseable y capaz de movilizar amplio apoyo). Esto último ha constituido uno de los 'leitmotivs' de las investigaciones del proyecto; la evolución educacional de América Latina se ha visto estimulada e influida (si no guiada) hasta el día de hoy por una serie de proyectos nacionales de este tipo 10/. Si no hay proyectos nacionales que apunten a futuros deseables o posibles, se torna impracticable fijar rumbo alguno a través del futuro real, indeterminado y conflictivo, aun cuando se sepa que la historia no da motivo para esperar que el futuro corresponda estrictamente a ningún proyecto dado. En el caso particular de la educación, sin un proyecto nacional ésta se vería condenada a continuar un crecimiento inorgánico, de carácter cada vez más ritual y vacuo, determinado por los intereses ocupacionales de los burócratas del sector y de los profesores, y por el afán de títulos y grados de sus destinatarios; o bien a una reducción drástica, determinada por dificultades de financiamiento, suspicacias políticas e imposibilidad de seguir manteniendo la 'absorción espur'a' de sus productos.

Igualmente importante, sin embargo, y más difícil aún que la formulación de proyectos nacionales atractivos y plausibles, es la segunda parte de este principio: la determinación de las fuerzas sociales que puedan y quieran identificarse con el proyecto. Actualmente, la formulación de proyectos se ha desacreditado debido a la proliferación e hipertrofia de las declaraciones de

objetivos, escasa o nulamente vinculadas con las estrategias, aprobadas en forma ritual por los gobiernos. Los 'proyectos nacionales' siguen perteneciendo a los ideólogos o a los tecnoburócratas; continúan recibiendo precaria atención de gobernantes cuyo poder es también precario, y pasan prácticamente inadvertidos por las grandes fuerzas sociales que intentan adaptarse al estilo de 'desarrollo' vigente y sacarle la mayor ventaja posible.

3) El esfuerzo por comprender en forma objetiva la evolución histórica de las instituciones y sus clientelas, sus actuales estructuras, los intereses y tácticas de sus actores y las restricciones y oportunidades que todos estos factores representan para las políticas y la planificación así como el esfuerzo de sacar conclusiones prácticas de todo ello. En la mayoría de los países, las instituciones educacionales y sus clientelas difieren mucho de las existentes en los años cincuenta, tienen mucho más peso dentro de las sociedades y presentan contradicciones más agudas. Tanto las fuerzas predominantes en el Estado como las burocracias educacionales, los profesores, los estudiantes y sus familias son ahora presumiblemente más sensibles al efecto de las políticas educacionales sobre sus propios intereses, sus expectativas para el futuro y sus posibles imágenes de una sociedad deseable. En muchos casos, una serie de reformas -perturbadoras pero poco efectivas- los han vuelto cautelosos u hostiles ante cualquier innovación. No sólo ocurre así en los muy criticados estratos altos y medios, sino también en los grupos marginales, repetidamente exhortados a 'participar' en iniciativas abandonadas en breve plazo por sus promotores, o bien reprimidas o suprimidas por el Estado 11/.

Para sus diversos sectores, la educación ha adquirido gran variedad de funciones relativas a la subsistencia personal, a la movilidad social, al ingreso garantizado en determinados sectores de empleo, etc.; los beneficiarios de esas situaciones no estarán dispuestos a renunciar a dichas ventajas, por incongruentes que ellas resulten en relación con las funciones ideales de la educación. Las presiones masivas para dar determinados usos a los sistemas educacionales permanecerán por largo tiempo, incluso si ya una gran parte de su amplia clientela es consciente de la inutilidad de dichos usos, como sucede en el caso de la actual educación superior, desvalorizada y segmentada. El personal administrativo, docente y de planificación ha adquirido títulos que certifican su capacidad para determinadas tareas, garantizando que sólo ellos, y no otros, harán lo que debe hacerse y recibirán la respectiva recompensa; la devaluación de tales títulos no puede, pues, tener buena acogida en ese medio.

Los diagnósticos educacionales, como los del desarrollo, pueden llegar a la conclusión de que deben descartarse y reemplazarse las actuales estructuras; sin embargo, en ellos debería incorporarse una evaluación realista de factibilidad y costos, así como de las posibilidades de utilizar o neutralizar las instituciones e intereses que se mantengan en vigencia. Si se parte de la base de que los cambios en el estilo vigente de desarrollo aumentarán la frustración y la inseguridad en la mayor parte de la población, podría resultar muy adecuado que los puntos de referencia familiares, como las escuelas, conserven cierta medida de estabilidad y una capacidad de cambio que no llegue a hacerlas irreconocibles.

4) Un esfuerzo por concebir alternativas para problemas educacionales específicos y también para el sistema en su conjunto, liberándose al máximo de

prejuicios, estereotipos y recomendaciones 'envasadas', especialmente aquellas que provienen de organizaciones internacionales y de sus asesores. Es digno de mención lo limitado de la contribución que han hecho en este sentido los organismos de planificación educacional hasta el día de hoy, pese a su tendencia generalmente reformista y su relativa marginación de responsabilidades políticas y administrativas 12/. Presumiblemente una de las razones de ello ha sido que las innovaciones propuestas se han presentado también en forma 'envasada' y vinculadas a la formación y títulos de los planificadores, obtenidos a través de cursos y conferencias regionales.

Al respecto, resulta pertinente una tesis recientemente sostenida acerca del desarrollo tecnológico: al ofrecerse en el mercado internacional una determinada innovación, los principales grupos de intereses estudian la forma en la cual pueden influir en la definición de un conjunto de medidas y posibilidades basados en ella. La sociedad u organización receptora debe, supuestamente, adaptarse al conjunto ofrecido en forma 'envasada' y puede legítimamente ser evaluada en relación con su capacidad para innovar y adaptarse adecuadamente dentro de las exigencias de este conjunto 'envasado'. Lo que interesa es una respuesta centrada en la técnica y no en los propósitos o en las oportunidades culturales u organizativos. Los componentes de información y evaluación de los conjuntos tecnológicos 'envasados' figuran tal vez entre los instrumentos de dependencia más sutiles y eficaces 13/.

En el caso de la educación, las innovaciones tecnológicas han cumplido un papel menor, tanto en el sentido de las tecnologías docentes como en el de la enseñanza de tecnología, a pesar de un amplio consenso acerca de su importancia. Sin embargo, las mismas concepciones de 'desarrollo de los recursos humanos' y de 'modernización' fueron transmitidas en forma de conjuntos 'envasados', y los nuevos esquemas, vinculados con imágenes muy distintas acerca del sentido del desarrollo y del papel que en él cabe a la educación, se están transmitiendo por la misma vía. Naturalmente, sea cual sea la técnica de medición utilizada, tanto los sistemas educacionales como las sociedades han recibido bajas calificaciones: aquéllos por su magro aporte al desarrollo y éstas por su escasa capacidad de adaptación al conjunto 'envasado' 14/.

Este último principio -que supone una capacidad innovadora que no da nada por sabido y que rehúsa suspender su juicio ante la sapiencia tradicional- es particularmente difícil de aplicar en forma juiciosa, y carecería de significado si se diera sin los otros tres principios antes enunciados. Su contraparte espuria es el 'adanismo' identificado por José Medina Echavarría como una propensión constante del discurso latinoamericano acerca del desarrollo: la búsqueda de originalidad, terminológica si no sustantiva, y la no consideración de las experiencias recogidas en reformas anteriores, hayan sido éstas frustradas o domesticadas por el sistema.

Para los actores ubicados dentro de los mecanismos del Estado, la innovación en torno de los objetivos generales puede resultar aceptable e incluso favorecer el avance personal; lo mismo sucede con la identificación con reformas 'envasadas' que cuentan con la bendición de las instituciones internacionales y con sus fondos. El cuestionamiento pormenorizado de la forma en que se hacen las cosas, y la posibilidad de hacer en vez algo diferente (determinando así la caducidad de las actuales posiciones adquiridas en el campo educacional) es, en

cambio, una actitud más peligrosa para quien la sostiene ya que, en caso de llevarse muy lejos, podría imposibilitar el funcionamiento de una administración pública que depende de la rutina y de la aplicación de soluciones uniformes.

Las formas rutinarias y burocráticas de acción pueden ser inevitables, sin que por ello se hagan tolerables; una de las tácticas más fructíferas para los planificadores reformistas en potencia sería buscar el medio de reducir la aplicación en la base, dando libertad a profesores y comunidades para experimentar y aplicar lo que les parezca pertinente de las recomendaciones en vigencia, sin comprometerse en una transformación de todo el sistema, y manteniendo plena conciencia de que muchos maestros y comunidades utilizarían en forma errática o incluso nula esta nueva libertad.

Algunas experiencias recogidas en los estudios del proyecto

Los estudios realizados en el marco del proyecto han tenido mayor relación con el tercer principio que con el segundo, y han tratado sólo en forma incidental el primero y el cuarto. Es decir, se han concentrado en los modos en que efectivamente han evolucionado hasta ahora los sistemas escolares nacionales, y en el papel que dentro de dicha evolución han asumido las demandas sociales y económicas. No puede investigarse aquello que todavía no existe, y en todos los sistemas estudiados se destaca el claro predominio ejercido por las demandas de las fuerzas con voz en la sociedad, junto con el empuje burocrático del crecimiento educacional emprendido, sobre los proyectos educacionales nacionales, las reformas y las innovaciones, sean éstas 'envasadas' o no.

El Perú constituye una excepción sumamente interesante entre los países estudiados. Presenta una explosión creativa (aunque aparentemente muy breve) de reformas educacionales concebidas en el marco de un proyecto nacional relativamente coherente en sus objetivos, si no en su ejecución. Aquéllas se yuxtaponen -a veces en competencia- a otras reformas radicales en los sistemas de producción agrícola e industrial, y a una participación popular orientada desde arriba. Los dos estudios realizados para el proyecto ^{15/} destacan especialmente lo contradictorio del proceso, que combinó un autoritarismo tecnoburocrático y la negación de la legitimidad de las luchas de clases o de grupos de intereses, con estímulos para la incorporación de más amplios estratos de la población a la lucha por controlar sus propios medios de vida. La experiencia recogida parece ser la misma que legó la educación socialista de México en la década del treinta: las innovaciones educacionales son extremadamente vulnerables a los cambios de opinión de quienes detentan el poder, a la fuerza y la complejidad de las resistencias sociales ante ellas, y a su propia incapacidad de producir cambios sociales sostenibles.

Sin embargo, la experiencia de la reforma peruana es muy significativa en relación con los principios sintetizados con anterioridad. La reforma fue capaz de vincularse a un proyecto nacional, y mostró abundante creatividad para inventar nuevas formas educacionales. ¿Podría acaso haberse consolidado mejor si hubiera aplicado una estrategia que contara con la comprensión objetiva de los actores, en especial los maestros y las clientelas de la educación tradicional, y si hubiera restringido la fragmentación en sus nuevos criterios? ¿En tal caso, y si no hubiera existido una 'mano que oculta', no habría sido acaso la estrategia de la reforma demasiado cauta y 'realista' como para producir un efecto significativo?

Guyana también parece ser una excepción. Si embargo, el estudio preparado para el proyecto 16/, que se concentra en los valores y en las preferencias ocupacionales de los estudiantes secundarios, no nos ilumina acerca del grado de compromiso de las fuerzas sociales con un proyecto nacional bien definido propuesto por el gobierno, ni tampoco acerca de en qué medida la estrategia educacional sobrepasa una instrucción formal en torno de los valores y símbolos del proyecto nacional. Puede llegar a sospecharse una escasa correspondencia entre los símbolos ofrecidos y las observaciones de los propios estudiantes acerca del orden social. Por ejemplo, si la agricultura y la pesca son en realidad ocupaciones no especializadas y de baja remuneración en Guyana (como se reconoce en el texto) no debe causar extrañeza que los estudiantes de nivel secundario las rechacen, por mucho que los maestros y los textos escolares insistan en su importancia. Sin un cambio en el nivel tecnológico de las ocupaciones y en su remuneración, la propaganda realizada a través de las escuelas acerca de la importancia de la producción de alimentos daría por resultado principalmente cierto escepticismo en torno de la seriedad del proyecto nacional. Esta conclusión puede ser pertinente en general en lo referente a la difusión de proyectos nacionales oficiales a través del sistema escolar.

En un tercer caso, el de Ecuador, se presenta una pronunciada contradicción entre una desarrollada capacidad de los organismos de planificación, para diagnosticar y criticar tanto el estilo nacional de desarrollo como el sistema educacional, y la persistencia de patrones de desarrollo y de educación que exponen de modo particularmente pronunciado las mismas diferencias y distorsiones comunes a la mayor parte de la región. Se plantea aquí la cuestión de la eficacia de los organismos de planificación como agentes del cambio social. En situaciones en que la planificación convencional, que aspira a controlar el futuro, tiene sólo mediocres perspectivas, ¿puede acaso la función de crítica o denuncia social, realizada por el organismo de planificación durante un período relativamente largo, contribuir a cambiar la conciencia de las fuerzas dominantes y con ella las políticas educacionales nacionales? 17/.

En toda América Latina y en el Caribe, los grupos que presionan para acceder a una mayor educación han configurado sus tácticas sobre la base del supuesto de que la educación impartida en las escuelas con mecanismos formales de selección, y que conduce a títulos o credenciales formales, es la 'verdadera' educación. Aun cuando algunas clientelas, especialmente las de educación superior, han intentado abolir determinados mecanismos de selección, han seguido manteniendo el concepto del producto final como la credencial o el título que da a su poseedor el derecho a un determinado nivel de empleo. Los empleadores -supuestamente las fuentes de demanda para las especializaciones impartidas por la educación- han apoyado esta tendencia basando sus procedimientos de selección en el nivel de educación formal y en la condición de la institución en la cual fue impartida ésta, y prestando mucha menor atención a las calificaciones más específicas necesarias para la ocupación de que se trate. Las restricciones legales para ejercer una amplia variedad de ocupaciones, algunas de las cuales sólo exigen un bajo nivel de capacitación, han reforzado esta insistencia en los títulos o 'credenciales'.

Por todo ello, las innovaciones centradas en una educación impartida fuera de las escuelas o desvinculada de los títulos o 'credenciales' formales enfrentan, en general, un medio apático u hostil, cualesquiera que sean los conceptos que las sustenten acerca de la función de la educación en el desarrollo.

Así sucede incluso en situaciones en que las familias o la comunidad insisten en que los maestros tengan otras funciones además de enseñar a los niños, como sucede en el Ecuador rural o en el Perú. En situaciones de transformación revolucionaria, donde caduca todo el sistema de títulos estratificados vinculados con la distribución del poder, presumiblemente podría existir un medio mucho más receptivo; sin embargo, el ejemplo cubano parece sugerir que estas situaciones serían de carácter transitorio, y que irían seguidas por una vuelta a la selectividad educacional y a los títulos formales, los cuales presumiblemente tienen relación más directa con el tipo de sociedad que se trata de construir. Las iniciativas educacionales no formales, que buscan 'concientizar' a los grupos menos favorecidos y hacerlos comprender y luchar contra su posición desventajosa, pueden también gozar de una tribuna precaria; sin embargo, su incompatibilidad con las estructuras de poder suele provocar su supresión a corto plazo.

Uno de los estudios preparados para el proyecto plantea importantes reservas acerca de esta generalización y además sugiere que la educación no formal, o 'educación incidental', como la llama, puede radicarse precisamente donde menos se piensa: en los esfuerzos de los miembros de movimientos campesinos, de gremios laborales, etc., para adquirir el tipo de conocimiento y capacitación especializada que los ayudará a afrontar nuevos desafíos y oportunidades. Esta alternativa otorga a la educación una relevancia inmediata que resulta inaccesible para el sistema educacional formal y también para esquemas más ambiciosos de educación no formal concebidos por intelectuales, tales como los aplicados en el Perú 18/.

En situaciones donde la educación no formal no puede vincularse ni a la realidad de una transformación social, ni tan siquiera a su esperanza, o en las cuales en los grupos organizados no existe la necesidad de aprovechar nuevas oportunidades mediante la improvisación, los estratos sociales a los cuales se destina principalmente este tipo de educación pueden justificadamente, considerarla como una forma de encubrir una educación inferior destinada a perpetuar su desmedrada situación, y cuyo objetivo es transformar a los pobres en pobres conformistas y productivos -como ha señalado Aldo Solari- permitiendo al mismo tiempo al Estado evitar la gran redistribución de recursos educacionales que se precisaría para cumplir con los objetivos declarados de igualdad e integración social 19/.

Puede también plantearse la cuestión de la potencial receptividad social a la innovación educativa, considerada ésta en un sentido más amplio. Las propuestas innovadoras más radicales, tanto las que plantean la supresión de las escuelas como las que no lo hacen, rechazan el concepto de 'educación' como proceso de información, adoctrinamiento y socialización que ocurre en situaciones formales durante un período fijo de la vida, y en cambio apoyan una 'sociedad educativa' en la cual la educación tendría un papel tan permanente y omnipresente como hasta ahora ha sido, en muchas sociedades, el de la religión.

Estos esquemas ofrecen un marco de referencia intelectual muy motivador, pero plantean ciertas dudas, fuera de la relacionada con la capacidad real de los planificadores reformistas para influir sobre lo que se hará en nombre de la educación, en América Latina, durante un futuro previsible. ¿Representan acaso una táctica (presumiblemente inconsciente) de los educadores, quienes

aspirarían a transformarse en el sacerdocio de 'otro desarrollo'? ¿Es acaso posible o deseable una sociedad centrada en la autoeducación? ¿Podría acaso una sociedad de este tipo evitar caer en una celebración ritual de su propia cultura? ¿Existe acaso alguna prueba histórica de que las masas de la población responderían en forma creativa en el largo plazo? ¿Acaso la 'educación permanente' no sería tan agotadora como la 'revolución permanente'? La experiencia de sociedades nacionales que, como la escandinava, han alcanzado una gran variedad de oportunidades de permanente autoeducación parece demostrar que tanto la receptividad como la creatividad tienen sus límites.

En general, parece plausible esperar que el contenido, los objetivos y la distribución de la educación en América Latina seguirán manteniendo en gran medida su continuidad, y que la mayor parte de las innovaciones se realizarán dentro de una situación escolar formal y con algunos mecanismos de selectividad y de títulos otorgados al final del proceso. Como ha sucedido anteriormente, el cambio educacional no será la punta de lanza del cambio social, sino que le irá a la zaga. En el caso de la mayor parte de los países de la región, el futuro inmediato no parece ser una transición -ni armoniosa ni violenta- hacia nuevos proyectos nacionales coherentes que propongan a la educación labores distintas y que traigan consigo una redistribución de poder y de recursos que permitan cumplirla. Parece perfilarse, en cambio, una perspectiva de exacerbación de las contradicciones ya visibles de la expansión educacional, y de continuos cambios de políticas destinados a paliar o suprimir dichas contradicciones, dentro de un contexto más amplio donde todos los aspectos del estilo capitalista transnacional de desarrollo y de la sociedad de consumo se harán más inestables o más precariamente rígidos.

Las clientelas de la educación y las perspectivas de un cambio
positivo: burocratización y resistencia creativa

En tales condiciones, será legítimo y deseable que las autoridades educacionales nacionales y los planificadores luchen por lograr o mantener una razonable medida de eficiencia en el sistema educacional en lo referente a objetivos relativamente tradicionales, que van desde la erradicación del analfabetismo y la difusión de valores nacionales y símbolos culturales comunes, hasta la preparación para participar en una sociedad tecnológica. Estos esfuerzos pecarán también de la centralización y de la uniformación que han sido objeto de justificadas críticas. El Estado carece de capacidad para funcionar de otra manera, en especial dadas las condiciones de crisis yuxtapuestas y de exceso de exigencias desde todos los frentes. La resistencia creativa ante tal centralización y uniformación se hace también necesaria, y tal vez convenga reflexionar acerca de cómo podría llegar a existir este tipo de resistencia creativa y cómo podría ella contribuir a dar nuevas formas a los sistemas educacionales sin buscar un utópico triunfo sobre sus antagonistas burocráticos.

Consideremos, en primer lugar, tres clientelas del sistema educacional -la juventud con educación universitaria, procedente de los estratos medios; los profesores; y los pobres marginados o excluidos-, pensando en ellos como fuentes potenciales de este tipo de resistencia creativa. De más está decir que esta consideración, en torno de cuestiones que han sido objeto de tal cantidad de controversias, será peligrosamente superficial y tal vez destacará arbitrariamente determinados elementos.

Los sistemas de educación superior, hipertrofiados y segmentados, son particularmente impermeables a cualquier tipo de política coherente proveniente del Estado, excepto si ésta es de recorte presupuestario o de eliminación de personal. Las funciones que en un primer momento fueron valoradas por las fuerzas que controlaban el Estado, es decir, la socialización de las élites y la formación de profesionales y técnicos de nivel superior, fueron privatizadas hace ya mucho tiempo y se retiraron a enclaves dentro de la educación superior. Las funciones asumidas más tarde, consistentes en proporcionar alternativas y 'salidas' estratificadas en el sistema educativo para aliviar las presiones de movilidad social y postergar para la siguiente generación una lucha directa con los estratos medios en torno de la distribución del ingreso, se han visto superadas por el crecimiento y la proliferación de las instituciones 20/. Existe educación especializada que se imparte separadamente a los economistas tecnoburocráticos (especialmente en el extranjero), a los militares, a la Iglesia, e incluso a los intelectuales críticos (quienes se ven expulsados de las universidades y se refugian en centros de investigación como el CEBRAP o en instituciones extranjeras). Ha aumentado la distancia entre las futuras élites y contra élites y la masa de estudiantes provenientes de los estratos medios; falta el medio propicio para que exista un lenguaje común o un marco común de ideas. Paralelamente, llegan a su límite las posibilidades de 'absorción espuria' del producto de la educación superior. Los regímenes autoritarios están tomando dos medidas simultáneas: una, recortar la oferta, limitando la matrícula en la educación superior; la otra, recortar el mercado laboral de la burocracia.

Presumiblemente, tanto las fuerzas que controlan el Estado como las clientelas de la educación superior consideran que la situación es irritante; sin embargo, no parece perfilarse un mínimo de consenso en torno de formas aceptables de salir de la situación. Especialmente en este caso, la posibilidad de cambio constructivo depende en gran medida de la capacidad que tengan las clientelas para aprender de la experiencia y formular sus propios proyectos. Sin embargo, las contradicciones de la educación superior tienen un origen muy complejo y enraizado en las contradicciones del propio estilo de desarrollo; las clientelas (especialmente las que están siendo desplazadas de la sociedad de consumo privilegiado) probablemente piensen antes en una iniciativa de cambio en el estilo de desarrollo que en exigencias realistas de reformas en el sistema de educación superior.

La juventud con educación -y con frustraciones- ha sido repetidamente considerada como vanguardia potencial en la lucha por estilos alternativos de desarrollo. Se le supone una capacidad de crítica, de movilización y de acción no totalmente determinada por su origen social ni por expectativas de ganancia personal. La experiencia, tanto latinoamericana como de otras latitudes, advierte que es peligroso generalizar acerca de la 'juventud'

como categoría, y sugiere además que minorías significativas entre los jóvenes instruidos son ciertamente capaces de tomar un papel determinante, pero sólo en ciertas coyunturas relativamente excepcionales y por períodos breves.

Su capacidad para criticar la sociedad y para actuar en consonancia con su crítica probablemente puede ser tan superficial como lo es la actual educación superior, que no puede constituir la base de una comprensión adecuada de las tendencias y opciones nacionales o mundiales; o puede también estar igualmente segmentada puesto que las diferentes combinaciones de calidad institucional y de orígenes de clase de los estudiantes los llevan a diversas reacciones y exigencias. Para la crítica del estilo de desarrollo, el resentimiento y la frustración por no haber logrado metas personales constituyen fundamentos muy peligrosos. La movilización probablemente habrá de tomar formas fácilmente reprimibles por parte del Estado, o bien autodestructivas debido a la violencia de los conflictos internos que genera su manejo por parte de diversas facciones y el divorcio existente entre sus exigencias y tácticas y las de otros sectores de la sociedad, incluso algunos con los cuales esta juventud movilizada procura aliarse. Mientras la 'absorción espuria' en el empleo público siga siendo una opción viable es probable que persista el esquema de un 'servicio revolucionario obligatorio' en las universidades, seguido por el conformismo dentro de la burocracia 21/.

El hecho de que las minorías de muchas generaciones estudiantiles, a partir de los años veinte o incluso previamente, mucho antes de la masificación de las universidades, se han movilizado para exigir reformas en las universidades y también en la sociedad sugiere nuevas preguntas. ¿Pueden acaso los movimientos estudiantiles aprender de la historia? ¿Existe alguien que esté intentando enseñarles a conocer esa experiencia? ¿Cuál es esa experiencia?.

Las principales diferencias entre la situación de los estudiantes de los períodos anteriores y su situación actual radican en el mayor número de miembros de la categoría, en el grado de segmentación de las instituciones, en la falencia de los mecanismos selectivos, y en la perspectiva de un cambio de rumbo impuesto por las fuerzas que controlan el Estado tras dos decenios de creciente acceso de los estratos urbanos medios y medios bajos de la población a las universidades. Las ocupaciones características del estilo transnacional de desarrollo -empleados de servicios en instituciones privadas- pueden absorber mayor cantidad de personas, sin que éstas necesiten en la práctica una educación previa universitaria, pero difícilmente son capaces de absorber una mayor proporción de la juventud que está siendo excluida, y cuyo número aumenta continuamente debido al crecimiento demográfico y al empuje de la expansión previa de los estratos medios. Puede esperarse que una buena cantidad de gobiernos creen mecanismos de movilización y regimentación (que incluyen un prolongado servicio militar y 'servicios juveniles' civiles) con el fin de reemplazar a las universidades en su función de demorar la entrada de la juventud al mercado laboral, dando al menos a los jóvenes la ilusión de movilidad y utilidad social; pero puede también preverse que estas medidas tendrán apenas una limitada efectividad. Parece ineludible que se produzca una permanente resistencia ante estas tendencias por parte de la juventud de

dichos estratos sociales, tanto en el marco universitario como fuera de él; pero inevitablemente resultarán ingenuas las propuestas que pretendan desde afuera infundir coherencia y creatividad a dicha resistencia. Una verdadera resistencia creativa exigirá cambios en los valores o posiblemente una vuelta a valores básicos de democracia y solidaridad actualmente desacreditados por conjuros rituales; la difusión de proyectos nacionales alternativos dignos de apoyo, y una apreciación realista del esfuerzo que exige transformar tales proyectos en realidad. La peor crítica que se puede hacer a la educación superior es la de haber contribuido en tan escasa medida a crear tales condiciones para una resistencia creativa.

Otra clientela de los sistemas educacionales que podría en principio ser capaz de resistencia creativa ante la centralización y la uniformación es la de los profesores; ellos podrían reconocer que existe un desafío que exige adaptar la educación al medio en el cual se encuentra, y podrían obligar a las autoridades superiores a preocuparse por determinados problemas. En la mayor parte de los países de la región, los profesores primarios constituyen actualmente una de las categorías ocupacionales más amplias, y su gran número les da una voz potencialmente poderosa como grupo de interés organizado. Sin embargo, es evidente que la repetitiva labor de enseñar, en condiciones desfavorables tanto en lo material como en lo cultural, y con normas burocráticas irreales y volubles, sin oportunidades convincentes y motivadoras de participar en un proyecto nacional, no tiende a producir una resistencia creativa sino más bien a estimular la rutina o la concentración organizativa en exigencias de tipo salarial o de estabilidad en los cargos. Uno de los estudios del proyecto sugiere que incluso en aquellos lugares en que los profesores han adquirido importantes funciones de liderazgo comunitario de intermediación con las autoridades, lo han hecho a costa del tiempo y del interés que dedican a la enseñanza 22/. En la actualidad no se han dado casos paralelos al heroico papel desempeñado por los maestros rurales mexicanos en la década del treinta. Después de todo, los maestros primarios pertenecen a los sectores más bajos de los estratos medios y han buscado una movilidad social ascendente por medio de la educación; su 'profesionalización' mediante formación de nivel universitario ha conducido más a una búsqueda de promoción a través de títulos formales que a una capacitación adecuada para sus futuras condiciones de trabajo, o a estimular la creatividad.

En la medida en que las fuerzas que controlan el Estado puedan tener y mantener una idea clara y realista acerca del papel de la educación en su proyecto nacional, el problema de la vinculación de los profesores con éste no debería resultar tan inabordable como el de la transformación de la educación superior; sin embargo, como lo muestran las dificultades de la reforma peruana, para alcanzar soluciones eficaces se necesitará mucha paciencia y una plena comprensión de las diferenciaciones de motivación y de ideología existentes entre los profesores, lo que permitirá contar con aliados, neutralizar oposiciones y superar la inercia. Para el planificador reformista, y frente a la enorme masa de profesores mal capacitados y poco motivados, en el marco de los limitados recursos proporcionados por el Estado, lo más prometedor parece ser la táctica de 'levadura en la masa': creación de centros innovadores de capacitación y de cursos de perfeccionamiento, distribución masiva de textos que estimulen el pensamiento y que abran nuevas perspectivas a los profesores, quienes generalmente carecen de material de lectura, etc. Todo ello exige como

prerrequisito indispensable una situación nacional que estimule, o por lo menos permita, la interacción entre los profesores y las fuerzas que se proponen transformar el estilo de desarrollo.

Los estudios del proyecto confirman lo ya sabido: los sistemas educacionales no han logrado integrar a los hijos de los trabajadores rurales y de los campesinos, salvo en forma simbólica, y la expansión cuantitativa en la misma línea actual no parece brindar remedio a esta situación. Si bien ésta puede resultar intolerable desde el punto de vista de los valores declarados de los sistemas educacionales, ella no genera 'problemas' percibidos como tales ni tampoco amenaza el futuro en la misma medida que lo hace la hipertrofia de la educación superior. Los grupos en cuestión pueden ser capaces de formular concepciones autónomas acerca de sus propias necesidades educacionales, como lo han hecho durante generaciones las comunidades campesinas; sin embargo, no pueden imponerlas a la atención del Estado, y en todo caso estas mismas concepciones irán sin duda a la zaga de los cambios que enfrentarán sus hijos en relación con los esquemas sociales y económicos. Un estilo de desarrollo 'concentrador y excluyente' no exige de estos grupos más que un alfabetismo rudimentario, y no sería capaz de brindar estímulos ocupacionales o de otro tipo a quienes recibieran más que esta educación. Hasta cierto punto, la 'absorción regresiva' de una parte de la población en el trabajo informal y en servicios personales con ingresos mínimos, facilitada por la falta de educación, es tan compatible con el estilo de desarrollo como lo es la 'absorción espuria' de otros sectores en el empleo burocrático, sobre la base de sus títulos educacionales.

Naturalmente, las labores educacionales del Estado responden también a otras consideraciones, entre las cuales se encuentran los valores políticos y las normas internacionales de universalización de la educación primaria, así como la necesidad de absorber el producto de las instituciones de capacitación de maestros; por su parte, los estratos más postergados no tienen totalmente cerrado el camino a sus demandas educacionales ni a la posibilidad de crear sus propias tácticas educativas. No obstante, en la mayor parte de los casos estos factores no tienen un peso suficiente como para producir una gran reasignación de recursos ni una fuerte revisión de los métodos.

Dicho sin ambages, resulta ya imposible creer que los niños campesinos se beneficiarán de uno o dos años de escolaridad impartida en un idioma que no comprenden al ingresar al sistema escolar; sin embargo, por varios decenios y en diversos países, se han mantenido y extendido políticas educacionales que perpetúan esta práctica. Incluso en situaciones donde no existe una barrera idiomática entre profesor y alumno, y en las que se da un período promedio de escolaridad algo más largo, la incongruencia entre la educación recibida y las condiciones de vida y los antecedentes culturales de los niños, así como una programación docente basada en el supuesto poco probable de que los niños completarán la totalidad de los estudios primarios, conspiran contra la posibilidad de otorgar en forma permanente la capacidad de leer y escribir. Los estudios acerca del Ecuador y del Perú señalan que la 'educación' de este tipo puede consolidarse en forma de ritual, en el cual algunos actores hacen como que enseñan y otros hacen como que estudian, sin que exista por parte de la familia de los niños una reacción lo suficientemente coherente como para obligar a producir un cambio.

Mediante los muy diferentes ejemplos de Costa Rica, Paraguay y los países del Caribe de habla inglesa, otros estudios demuestran la posibilidad, en países pobres y predominantemente rurales, de una mejor aproximación a la educación primaria universal a través de las escuelas formales. Se trata en todos los casos de países pequeños, donde los efectos del estilo de desarrollo 'concentrador y excluyente' han sido relativamente retrasados, limitados y diversos de los registrados en países de mayor tamaño.

En estos últimos, los intereses creados por la mala distribución de los recursos educacionales y por la rigidez burocrática de los sistemas constituirían un obstáculo para un cambio genuino de prioridades en favor de la educación primaria para los sectores más postergados, aun cuando las fuerzas que controlaran el Estado estuvieran efectivamente comprometidas con dicho objetivo. Al mismo tiempo, la modernización capitalista de la agricultura y la consiguiente marginación de gran parte de la población rural plantean a la educación primaria dos funciones completamente diferentes: a) capacitar una fuerza laboral agrícola para utilizar maquinaria y técnicas productivas modernas; b) preparar al resto de la juventud rural para migrar en busca de empleo en sectores ajenos a la agricultura. La primera función no exige una educación primaria universal; en lo que respecta a la segunda, la ambivalencia probable de las fuerzas dominantes puede impedir que se le asigne una cantidad importante de recursos. Por una parte, las fuerzas dominantes preferirían reducir el ritmo de migración hacia las ciudades, aun cuando carezcan de políticas claras para mantener en el campo al exceso de población; por otra, la mayor parte de los migrantes ingresarían a la economía urbana en ocupaciones no especializadas del llamado 'sector informal', que exigen sólo un mínimo de instrucción, factible de ser adquirido por ellos mismos durante el transcurso de su vida urbana.

En caso de que el estilo de modernización agrícola volviera a adquirir dinamismo y contara con buenos mercados de exportación, podría predecirse una expansión lenta y continua de la educación primaria rural, correspondiente a los diversos motivos y presiones antes reseñados, con muchos proyectos reformistas localizados pero sin grandes cambios en lo que respecta a deficiencias de contenido y distribución. En tales condiciones, la demora en ingresar al sistema educacional -situación que suele ser motivo de lamentaciones- podría resultar justificada en el caso del estudiante rural. Si lo máximo que puede esperar es un año o dos de escolaridad, posiblemente ésta le beneficie más si se realiza en forma inmediatamente anterior a su ingreso al mercado laboral.

En el caso de que las actuales crisis produjeran un cambio drástico en las estructuras de poder en el plano nacional, con nuevos regímenes cuya supervivencia dependiese de la movilización de las masas tanto rurales como urbanas, podría esperarse un cambio paralelo en las prioridades y en los criterios educacionales: campañas masivas de alfabetización con participación de la juventud educada; un gran refuerzo, tal vez excesivamente optimista, de las escuelas rurales primarias en cuanto centros de movilización comunitaria y de cambio cultural; una rápida promoción de individuos de los sectores más desfavorecidos hacia posiciones de liderazgo, hecho que les exigiría improvisar su propia educación. Dicha transformación es más fácil de imaginar en algunos de los países más pequeños, más pobres y de carácter más rural.

En el caso de la mayoría de los países, parece más probable un futuro inmediato de 'manejo de la crisis' y no una situación de continuismo estable o de transformación. Un aspecto del manejo de la crisis podría consistir en políticas destinadas a que la población rural se mantuviera en el campo y obtuviera de él un abastecimiento más adecuado de alimentos básicos. El Estado podría verse obligado a asignar recursos al fomento de versiones modernizadas de la agricultura campesina, con uso intensivo de la mano de obra: a ello podrían conducir, por una parte, las dimensiones inmanejables de la urbanización, y por la otra, la combinación de progresiva escasez de alimentos, costos prohibitivos de las exportaciones y crisis en la agricultura moderna a gran escala debido a las fuertes necesidades de energía y otros factores. Entre los efectos de dichas políticas, podría contarse el de dar más justificación y diverso contenido a la educación primaria rural. Podría además dar a los campesinos un mayor poder de negociación para influir en la educación de sus hijos, y crear una 'educación incidental' al margen de las escuelas. En este punto de la argumentación, sin embargo, se siente la tentación de deslizarse hacia consideraciones que sólo sirven al planificador reformista en la medida en que lo estimulan a prepararse para un futuro indeterminado, o para diversas alternativas de futuro.

Notas

1/ Celso Furtado, El desarrollo económico: un mito, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 1975.

2/ El Dr. Raúl Prebisch habla de "(...) la actitud, que dista mucho de haber desaparecido, que consiste en elegir algunos aspectos parciales y fragmentarios del desarrollo para predicar 'la buena doctrina', a veces, muchas veces, con acento admonitorio. La solución del problema del desarrollo, se nos expresó con insistencia, radica en la población (...). Después le tocó el turno a la educación. ¿Quién podrá negar su significado, no sólo económico, sino cultural? Pero en esa visión fragmentaria de un fenómeno global se olvidaba con frecuencia que este problema no podría resolverse fuera del contexto del desarrollo y de la necesidad ineludible de acelerar la acumulación y cambiar la composición del capital". ("Estructura socioeconómica y crisis del sistema", Revista de la CEPAL, N° 6, Santiago de Chile, Segundo Semestre de 1978).

3/ La publicación de la CEPAL Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina (Naciones Unidas, Nueva York, 1968), presenta, en sucesivos capítulos, una versión más estrecha, otra más amplia y dudas anticipadas acerca de ambas.

4/ Véase en particular Juan Carlos Tedesco, Educación e industrialización en la Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", (DEALC/1 Reimpr/2), Buenos Aires, 15 de junio 1978, y Juan C. Tedesco, Industria y educación en El Salvador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", (DEALC/9 Reimpr/1), Buenos Aires, noviembre 1978.

5/ Véase, especialmente, Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, Primer Semestre de 1976; y "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", Revista de la CEPAL, N° 6, Santiago de Chile, Segundo Semestre de 1978.

6/ En lo aquí pertinente las definiciones más satisfactorias de 'estilo de desarrollo' son las siguientes: "la manera en que dentro de un determinado sistema /capitalista o socialista/ se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios"; y "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado" (Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina" y Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo, una perspectiva heterodoxa", en Revista de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, Primer Semestre de 1976). El término se extendió en América Latina a comienzos de los años setenta, principalmente para explicar y justificar diversas iniciativas nacionales tendientes a superar los rasgos 'excluyentes' y 'concentradores' de los verdaderos procesos de crecimiento y modernización, sin por ello abandonar totalmente los modelos o mitos originales de un desarrollo capitalista orientado y humanizado por el Estado. Algunas formulaciones más recientes han utilizado el término en forma un tanto diferente, argumentando que la ascendencia de un 'estilo transnacional' homogeneizador ha tornado ilusorio ese tipo de opciones,

transformando las diferencias entre estilos nacionales en apenas expresiones de diversas capacidades de adaptación al estilo transnacional, expansivo y penetrante. Véase Osvaldo Sunkel y otros, Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. Borrador de informe global (E/CEPAL/Proy. 2/R.50, octubre de 1979; texto en actual proceso de publicación).

7/ Véase Marshall Wolfe, "Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambios reales", Revista de la CEPAL, N° 7, Santiago de Chile, abril de 1979.

8/ Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", Revista de la CEPAL, N° 10, Santiago de Chile, abril de 1980.

9/ Véase Rodrigo Vera Godoy, Disyuntivas de la educación media en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/19), Buenos Aires, agosto 1979.

10/ Véanse especialmente Gregorio Weinberg, Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", (DEALC/5), Buenos Aires, 1° julio 1977; y Germán W. Rama, Educación, imágenes y estilos de desarrollo, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/6, Reimpr/2), Buenos Aires, diciembre 1978.

11/ Véase José Rivero Herrera, La educación no-formal en la reforma peruana UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/17), Buenos Aires, mayo 1979, especialmente la pág. 41.

12/ N. Fernández Lamarra e I. Aguerro, La planificación educativa en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (Fichas/1 Reimpr/2), Buenos Aires, diciembre 1978.

13/ Cfr. Warren Crowther, Technological development, development styles and environmental problems. (E/CEPAL/PROY. 2/R.35, octubre 1979). Crowther dice además que "las tecnologías educacionales y de información (...) son los vehículos más evidentes de valores ajenos que contradicen el desarrollo real, y resulta indispensable que los proyectos y políticas nacionales consideren en forma muy explícita y realista el poder político y la ideología que tales instrumentos representan".

14/ Por ejemplo, los sistemas educacionales, e incluso los reformadores de la educación en América Latina, apenas han tomado en cuenta todas las consecuencias de la aplicación en todas las sociedades e innovaciones tecnológicas que posibilitan recibir información, entretenimiento y estímulo cultural sin necesariamente saber leer y escribir. Presumiblemente la radio a transistores y la televisión hacen que aprender a leer y a escribir sea menos esencial para la participación en la vida política, e incluso para la adquisición de información técnica; al mismo tiempo, pueden proporcionar estímulos para adquirir o preservar aquella capacidad sin intervención de las escuelas.

15/ José Matos Mar, Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/10 Reimpr/1), Buenos Aires, noviembre 1978; y José Rivero Herrera, La educación no-formal en la reforma peruana, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/17), Buenos Aires, mayo 1979.

16/ Sar B. Khan y Una M. Paul, Social values of secondary students and their occupational preferences in Guyana, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (Fichas/8), Buenos Aires, junio 1979.

17/ JUNAPLA, Desarrollo y educación en el Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/20), Buenos Aires, noviembre 1979; y Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/22), Buenos Aires, agosto 1979.

18/ Rubén Maidana, Educación y reforma agraria en Honduras: el fenómeno de la educación incidental, mimeo.

19/ Aldo Solari, "Desarrollo y política educacional en América Latina", Revista de la CEPAL, N°3, Santiago de Chile, Primer Semestre de 1977.

20/ Véase Germán W. Rama, Condiciones sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios, Buenos Aires, 1980, mimeo.

21/ Un diagnóstico sin concesiones de las contradicciones entre el activismo estudiantil y las aspiraciones de la clase media se encuentran en Carlos Guzmán Böckler, capítulo III de Colonialismo y Revolución (Siglo Veintiuno Editores México, México, D.F., 1975). "La mala conciencia se lava entonces mediante la actividad política. Se trata de una actividad verbal más que todo. Pero la idea de 'democratizar' la universidad y 'abrirla al Pueblo' figura en todos los slogans, voces de orden, etc., sobre todo en los últimos veinticinco años. Dada la forma que reviste la estructura social, es imposible que un miembro de las capas subprivilegiadas llegue a la universidad, ya que difícilmente rebasa el tercer año de la enseñanza primaria, si tiene suerte; de manera que esa 'apertura al Pueblo' se entiende como mayores granjerías para los miembros de las burguesías que de hecho son quienes asisten a las aulas universitarias " (p.174)

22/ Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (DEALC/22), Buenos Aires, agosto 1979.

RELATORIA DEL SEMINARIO INTERREGIONAL
"INERCIA Y CAMBIO EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE AMERICA LATINA
Y DE LOS PAISES AFRICANOS DE LENGUA IBERICA"

Ricardo Nassif

Introducción

Como su mismo nombre indica, este seminario tuvo el propósito de hacer una reflexión cooperativa y un intercambio de ideas y experiencias que permitiesen una aproximación multilateral a los factores determinantes del inmovilismo en que se encuentran los sistemas y los procesos educativos de algunos países latinoamericanos y africanos de lengua ibérica, así como de los cambios y las transformaciones que otros han podido producir. Para ello reunió especialistas de América y África latinas, y contó con el aporte de un representante de la zona del Caribe además de expertos del Proyecto Regional "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe" (UNESCO/CEPAL/PNUD), que organizó la reunión, con los auspicios del Ministerio de Educación y Cultura del Brasil. Representantes de otros Proyectos y organismos de la UNESCO, como la Oficina Regional de Educación de Santiago de Chile y el mismo Secretariado con sede en París, participaron de esta reunión.

En el transcurso del acto inaugural el Coordinador del Proyecto organizador estableció con claridad los objetivos de la reunión. Para Germán Rama, la meta era, precisamente, "el intercambio de experiencias y conocimientos sobre los elementos que determinan el cambio y los condicionantes de la inercia en los sistemas educativos", sin creer en las 'fórmulas mágicas', sino "en el enriquecimiento de nuestra capacidad de análisis y de creación de propuestas" factibles dentro de "un quehacer continuo, en modificación permanente, según los rumbos que va adoptando el proceso societal". Destacó la importancia del diálogo entre latinoamericanos y africanos, capaces de pensar sobre las relaciones entre la educación y el desarrollo en el marco de "la contradicción entre el común origen ibérico, presente y renovado en el plano lingüístico, que condiciona algunas maneras de sentir, hacer y pensar, y la diversidad de estructuras sociales y manifestaciones culturales forjadas por cada pueblo en su propio proceso histórico". De este modo, el seminario fue presentado como un instrumento para confrontar situaciones y propuestas de cambios educativos en el contexto de países dependientes, no sólo en materia de desarrollo sino también de modelos educativos y culturales, con todos los contrastes que este tipo de sociedades muestran. Aun más, la reunión se mostró como un camino para establecer la posibilidad de "recuperar las nociones de especificidad de los valores, metodologías, actores sociales e instituciones sociales que componen el sistema educativo". Esto es, redescubrir "la noción de que, en la estructura misma de los sistemas educativos, existen factores de cambio que no dependen necesariamente de la dinámica de los factores sociales globales y que, por el contrario, permiten incidir sobre ellos", como un elemento básico

para el acercamiento "a una identificación de los mecanismos de cambio educativo y sus relaciones con los cambios en el proceso societal".

Este relatorio está organizado como una síntesis de los problemas planteados en el seminario, a partir de los documentos que le sirvieron de base, y se desarrolla en capítulos convencionales referidos a los grandes campos de trabajo en que, implícita o explícitamente, se movió la reunión.

Los supuestos de una política de cambio educativo

En el acto inaugural, además de Germán Rama, ampliaron el marco general de ubicación del tema Angel Diego Márquez, en representación del Director General de la UNESCO, y el Secretario General del Ministerio de Educación y Cultura del Brasil, en representación del Ministro.

Ya dentro de la dinámica misma del seminario, e iniciando las sesiones de trabajo, el Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura, Pedro Demo, expresó las expectativas del país sede con respecto al acontecimiento, en función de las mayores preocupaciones y de los 'supuestos' que dicho organismo oficial está manejando en sus estrategias de cambio educativo y cultural. Demo señaló fundamentalmente dos de esos supuestos:

- a. La educación es un componente de la política y no un proceso autosuficiente ni una panacea para resolver todos los problemas del país. En tanto parte de la política social, la política educativa da prioridad a la preocupación por la pobreza socioeconómica y por la búsqueda de formas efectivas de participación de las mayorías que la sufren.
- b. La educación se ubica dentro del contexto de la cultura, partiendo de una concepción de la misma desprendida de su tradicional sentido elitista. De este modo se procura recuperar una de sus dimensiones más importantes, en la que caben el juego o la síntesis de la homogeneidad educativa - en función de la totalidad del país - con la regionalización educativa - en función de la diversidad. Dentro de esta perspectiva, el proceso enseñanza-aprendizaje no es posible si se basa en la destrucción de las raíces y las manifestaciones culturales de la comunidad. Por el contrario, sólo si se parte de sus necesidades básicas, la praxis cultural puede convertirse en ámbito de la potencialidad participativa de la educación, con la consecuencia de un efectivo aprendizaje.

En la concreción de esos principios, el expositor citó el ejemplo de un proyecto de 'educación amazónica' que, si en un momento pareció disonante, hoy es aceptado.

El respeto de la autonomía y la heterogeneidad cultural no significa, sin embargo, inocular una propuesta de subdesarrollo regional que puede resultar fragmentarista y hasta elitista. La cultura, por el contrario, es tomada como una capacidad crítica y autocrítica situada entre los extremos de la compulsión y la heterogeneización atomizadora.

También manifestó que la mayor expectativa del Ministerio de Educación y Cultura, se centra en enfoques como los del seminario.

El sistema educativo tradicional y el papel de las teorías en su transformación

Este punto se consideró con motivo de la exposición de los trabajos de Juan Carlos Tedesco (Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional) y Ricardo Nassif (Tendencias pedagógicas y cambio educativo en América Latina), comentados por Ricardo Morales (Perú) y Luis E. García Huidobro (Chile). Las principales reflexiones y debates que esas exposiciones promovieron pueden sintetizarse como sigue:

- a. El desajuste entre el Sistema Educativo Tradicional (SET), la realidad y el pensamiento pedagógico, puso en evidencia la necesidad de tener en cuenta la problemática impuesta por la relación entre la masificación y expansión del SET y las respuestas pedagógicas que permitan enfrentar la expansión sin un descenso en la calidad de los aprendizajes efectuados.
- b. Al examinar las críticas de que es objeto el SET, se destacó que todavía son insuficientes el conocimiento y la indagación de su vigencia en América Latina. También se enfatizó el hecho de que las reformas educativas generalmente se dirigen a las estructuras, y en mucho menor medida a los contenidos de la enseñanza. Por esa causa se demandó un refuerzo significativo de los programas de investigación educativa.
- c. Un participante manifestó el deseo de que se tratase la relación entre el papel de los protagonistas de las reformas y la real efectivización de éstas, puesto que, sin el apoyo de aquéllos, difícilmente puedan éstas fructificar. Una de las explicaciones del fracaso se encuentra en la estructura burocrática y jerárquica de los ministerios de educación, que crea grupos de resistencia al cambio, entre los cuales el de los administradores de la educación tiene una fuerza muy considerable.
- d. Respecto de la correlación entre sistema educativo y pensamiento pedagógico, se puso de relieve la importancia del financiamiento de la educación - también determinante de las tendencias educativas -, del mejoramiento de la calidad de la enseñanza - verdadero propósito de toda reforma -, de la condición previa de una mayor preocupación por la formación de los maestros, y de la participación de los ministerios de educación en los procesos de planificación de desarrollo.
- e. Se reafirmó la tesis de que las teorías pedagógicas deben ser analizadas y clasificadas en estrecha vinculación con el contexto socioeconómico y político, solicitándose una mayor explicación acerca de la supuesta falta de efectividad práctica de las 'pedagogías críticas'. Algunos participantes hicieron consideraciones en contra de una metodología estructural-funcionalista para el análisis de las tendencias. Otros insistieron en la necesidad de reconocer a la 'educación popular' como uno de los movimientos característicos de las dos últimas décadas, con sus consecuencias sobre

la renovación de los procesos de aprendizaje y comunicación educativa que, al no reconocer la identidad de los sujetos sociales del aprendizaje, lo hacen conflictivo. En esta misma línea, se sostuvo la urgencia de pasar de una concepción de la educación como trasmisora de cultura a la de una verdadera 'acción cultural'.

- f. Siempre en el círculo de la discusión de las tendencias teóricas, se propuso ampliar los puntos de referencia para identificarlas y organizarlas a partir, por ejemplo, de la posición del docente en el proceso educativo, debatiéndose en la contradicción entre las orientaciones de la pedagogía tradicional y 'nueva' por una parte, y entre las corrientes tecnocráticas y críticas, por la otra.
- g. Otros participantes orientaron su análisis hacia la falta de unidad en las concepciones y en el vocabulario de teóricos y educadores, hacia la similitud entre las tendencias del desarrollo global y las pedagógicas, y hacia la distancia temporal entre la concepción y la ejecución de las reformas, que determina que, en la mayoría de los casos, el sistema educativo vaya a la zaga de los cambios sociales o termine simplemente adaptándose a ellos. Este último planteo provocó un debate en torno del significado de las utopías en educación y su papel como motores del cambio.
- h. Uno de los asuntos centrales en la deliberación fue el del vaciamiento de funciones culturales de la escuela, condicionada por su lógica expansión cuantitativa. Como muestra de la disociación entre las prácticas educativas y las posiciones teóricas se enfatizó el carácter diferenciador que paradójicamente produjo la 'escuela homogeneizadora' y el hecho de que ni siquiera el SET tuvo plena aplicación en América Latina. Por otra parte, el mencionado vaciamiento fue explicado por la incapacidad de la escuela para soportar nuevas funciones sociales (criticidad, relaciones de producción, etc.).
- i. Dado el reconocimiento de una dualidad entre el aparato educativo institucional y las experiencias que se producen fuera del mismo, algunos participantes afirmaron la viabilidad de modelos alternativos, insertos en el abismo entre la impresionante expansión cuantitativa del SET y la exclusión de los grupos marginados. De ello resulta la importancia de que una nueva propuesta cultural no obre por exclusión, como en el SET, sino que sea decididamente inclusiva.
- j. En el intercambio de ideas, se esclarecieron una serie de factores responsables de la inercia que, naturalmente, termina apoderándose del SET y de las dificultades que enfrentan las teorías pedagógicas, por más innovadoras que sean, para movilizar los procesos educativos formales hacia rumbos nuevos y más abiertos, dado que en la mayoría de los países latinoamericanos y latinoafricanos aquéllas no están de acuerdo con las ideologías de los sectores dominantes. También se destacó que las teorías no siempre trabajan sobre la base de la realidad, sino que, al construirse por imitación de modelos importados, carecen - en su misma constitución - de un poder de cambio, o mejor dicho, de estímulo del cambio. Por otra parte, se concluyó que lo correcto es tener en cuenta no sólo las tendencias pedagógicas que proceden de formulaciones

especulativas, sino también las que emergen o fundamentan experiencias educativas renovadoras, o las que están contenidas en las mismas políticas educativas.

Las enseñanzas de las innovaciones y las reformas educativas

El análisis del problema de la inercia y del cambio en los sistemas educativos se realizó mediante presentación y discusión de innovaciones y reformas concretas, expuestas en tres trabajos que fueron tratados conjuntamente: Planeamiento, políticas y reformas educativas en el Brasil, de Duvonzir Arthur Gusso (Brasil); El sistema escolar brasileño y las innovaciones pedagógicas, de Walter Estéves García (Brasil) y Tres intentos de reformas educativas en México, de Josefina Vázquez (México).

La discusión conjunta de estas tres exposiciones tuvo por objeto posibilitar una confrontación de cambios concebidos y desarrollados en Brasil y México, situándolos en la perspectiva de una determinada idea de la innovación educativa. Al mismo tiempo ellas sirvieron de base para centrar el trabajo mismo del seminario en función de sus propósitos, permitiendo la combinación del tratamiento de los aspectos generales relativos a la teoría y la dinámica del cambio educativo, con la manera en que éste se cumplió en ambos países.

Dentro de este marco, los debates tocaron los siguientes aspectos:

- a. El papel del cuerpo docente en el cambio, como factor de resistencia o apoyo, pero visto en sus vínculos con la legitimación o no legitimación del sistema sostenido por las clases dominantes de la sociedad. Algunos participantes destacaron el rol pasivo de los docentes, pero procurando explicarlo fundamentalmente por el deterioro de su trabajo, hecho que impone la obligación de recuperarlos para las reformas. Otros consideraron que el cuerpo docente no puede ser considerado en bloque, y que la asunción de un proyecto social y educativo por parte de los educadores es la condición para su participación efectiva en los procesos de renovación pedagógica, tanto como su formación más rigurosa. Un participante ensayó establecer tres causas para la resistencia de los docentes al cambio: ignorancia de los cambios por implementar, falta de información para ejecutarlos y rechazo de los mismos.
- b. En un plano más general se postuló la necesidad de identificar otros factores de inercia y cambio, y de profundizar la dinámica de las transformaciones educativas en un contexto de sociedades bloqueadas y sociedades abiertas. También se planteó la importancia de llegar a acuerdos conceptuales respecto del uso lo más concreto posible de términos como 'innovación' y 'cambio', así como de establecer cuáles son las poblaciones, escolares o no, que posibilitan y necesitan mayores innovaciones (espacios y poblaciones-meta del cambio). Se adelantaron algunas concepciones sobre los términos citados, no faltando quienes consideraron que la 'innovación' es un momento o una posibilidad de cambio, otorgándose mayor amplitud al concepto de 'reforma' y aún más al de 'cambio'. Se aceptó la posible

existencia de 'innovaciones conservadoras', lo que condujo a señalar la relatividad de las innovaciones según los contextos, y la necesidad de precisar, en cada caso, sus características y su orientación básica. En otra perspectiva, se destacó la importancia de evitar concepciones de la innovación tanto voluntaristas como funcionalistas y de incluir, en el examen histórico de los cambios, no sólo el papel de las clases alta y media sino también de la clase obrera. También se señaló el requisito de distinguir con la mayor claridad posible las dimensiones sociológicas, políticas, económicas y legislativas de las innovaciones, sin excluir el punto de vista que sobre ellas tienen los educadores. En todos los casos, los participantes utilizaron un concepto de innovación más amplio que las transformaciones pedagógicas y afirmaron la tesis de que, en la perspectiva histórica se hacen más comprensibles los factores de inercia o de inmovilización (por ejemplo, en la resistencia de los docentes al cambio es decisiva la evolución de su condición profesional).

- c. En el examen de las reformas educativas en Brasil y México se puntualizaron elementos comunes, como el carácter dominante de la variable económica en modelos sociales y educativos económicamente dependientes. La evolución brasileña se caracterizó como propia de una 'modernización controlada' que no afectó al sistema educativo, y en la cual los 'polos de desarrollo' son los condicionantes de la oferta en materia de educación.

En el caso de México se destacó cómo, en las etapas 'misionera' y 'socialista', un sistema de poder es arrastrado por una revolución, con la emergencia de grupos - no sólo los dominantes - y la concepción de la escuela como un gran actor político. La reforma mexicana (1970-1976) se presentó como ejemplo de lo que sucede cuando el sistema educativo tiene una excepcional capacidad para cambiar a la vez que para recuperarse a sí mismo, y se destacó de qué manera algunos países dejan espacios para el cambio mientras otros, netamente autocráticos, no permiten resquicio alguno para una nueva praxis educativa.

- d. El examen particularizado de los trabajos sobre Brasil dio lugar a interesantes consideraciones sobre el significado de la innovación que puede constituir una estrategia de cambio, aunque también llegar a funcionar como un modo de no modificar el SET, una especie de 'arreglo burocrático' que sólo sirve para ocultar los conflictos o detener el sentido de una reforma netamente transformadora. En la medida en que la escuela refleje los intereses de la ideología dominante, los esfuerzos no toman la dirección de la educación general básica, sino de una formación profesionalista de recursos para el desarrollo sostenido o aceptado por las capas medias. La escuela es, así, un centro de conflictos ideológicos, y la reforma, más que nada, un paradigma de comportamiento educacional implementado por las políticas al respecto. Los intentos de cambio de buscan fuera del SET en una serie de iniciativas de 'educación popular' donde se hace factible la participación de las poblaciones involucradas.
- e. El examen de los intentos de reforma en México, permitió incursionar en varios problemas: el desperdicio de presupuesto, como una de las manifestaciones de la inercia; el papel de los maestros, sobre todo del área rural; la ausencia de una preocupación importante por la educación

especial; el predominio de sexo femenino entre los educadores aunque en las zonas rurales la tendencia se invierte. Se prestó especial atención a la elaboración de libros de texto adecuados a los objetivos de la reforma de los años 1970 a 1976, y a la importancia del desarrollo autónomo del pensamiento en los niños como uno de los indicadores principales del éxito o del fracaso de un cambio educativo.

Las propuestas de cambio y los estilos de desarrollo y educación

Estos aspectos se trataron en el seminario a partir de la exposición y la discusión conjuntas de los documentos de Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo (Análisis de algunas propuestas de cambio educativo en América Latina), Marshall Wolfe (Estilos de desarrollo y educación: un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades) y Ovidio Soto (El cambio educativo en Costa Rica).

Estos trabajos dieron origen a un examen de los problemas, objetivos y estrategias de implementación de las principales propuestas reformistas en América Latina, y de las vías para recuperar el ejercicio de la imaginación creadora, por encima de las ilusiones de una planificación meramente reactiva. De esta manera se hizo factible detectar y considerar ciertos puntos críticos del problema de la inercia y el cambio en los sistemas educativos, surgiendo cuestiones y conclusiones en torno de los siguientes tópicos:

- a. La importancia que para el cambio tiene la orientación de las acciones innovadoras hacia los grupos marginados y su participación en la construcción de un nuevo tipo de educación.
- b. La necesidad de buscar brechas y alternativas de acción sobre el SET de manera de producir una dinamización de las estructuras, mediante el uso de estrategias múltiples.
- c. La consideración de la 'adecuación paralela' por los medios masivos de comunicación y su impacto sobre los procesos pedagógicos formales.
- d. La multiplicación de alternativas de la educación popular y de la participación de la comunidad en ellas, y la búsqueda de criterios para determinar aquéllas que realmente se mueven en la dirección de cambio.
- f. La salida representada por los sistemas de regionalización y descentralización.

La revisión de alternativas y estrategias llevó a que los participantes organizaran la discusión del tema central del seminario en opciones fundamentales frente a cinco interrogantes:

- a. La renovación de la educación básica, ¿pasa o no por la escuela?
- b. La escuela, ¿debe ser homogénea o diferenciada? (Interrogante este que se procuró examinar en relación con los contenidos, los métodos y la organización escolar).

- c. ¿Ha de darse prioridad a la educación básica en desmedro de la educación media y la superior?
- d. Las reformas, ¿han de ser estructurales o no?
- e. La preescolaridad, ¿ha de practicarse como aprestamiento, estimulación precoz o preaprendizaje?

Los cinco interrogantes precedentes fueron extendidos a cuestiones relativas con:

- a. La necesidad de ciertos aprendizajes sociales, previos a la introducción de los cambios.
- b. El planteo frontal de las reformas, en el sentido de su integralidad o, por el contrario, su implementación inicial sobre puntos críticos del SET para producir una reacción en cadena.
- c. La posibilidad de planificar las reformas según el significado habitual de los procesos de planeamiento con todo el tiempo que éstos insumen, o, más aún, el carácter adecuado o inadecuado de la modificación del SET por acciones de planificación.
- d. La estructura y la dinámica de las decisiones y, sobre todo, sus agentes.

Todos estos dilemas y alternativas tuvieron soluciones entre las que se destacan las siguientes:

- a. El cambio no pasa únicamente por la escuela en general, ni por la del presente en particular; sólo pasa por ella para superarla. Sobre este punto algunos participantes indicaron que las escuelas se mueven dentro de un cierto espacio y que no son centros de preparación revolucionaria, ya que ésta se realiza en otras instancias y organizaciones sociales.
- b. La escuela debe ser homogénea, aunque su organización se diferencie en tamaño y duración. Del mismo modo corresponde introducir métodos y materiales educativos innovadores, dando particular importancia a la formación docente.
- c. Debe recuperarse la dimensión cultural de la escuela como núcleo de la educación básica, en función de una práctica cultural cumplida como un medio de acceso a la conciencia cultural. Para ello han de establecerse con claridad los métodos de planificación y una teoría de acción del Estado, ya que la escuela en la medida de su creciente masificación constituye una agencia de socialización a través de la cual es posible lograr los objetivos de integración nacional.
- d. Es necesario tener en cuenta la relación entre cultura popular y cultura universal, y por tanto entre el medio inmediato y la región, la nación y el mundo.

El problema en la perspectiva del Africa de lengua ibérica

La presentación de los sistemas y los problemas educativos de las naciones africanas de lengua ibérica representadas en el seminario estuvo a cargo de Roberto d'Apresentação Manuel (Santo Tomé y Príncipe), Carlos Fonseca (Cabo Verde) y Constantino Ochoa (Guinea Ecuatorial). En estas exposiciones se detectó un criterio diferente acerca de las potencialidades de la escuela como instrumento de cambio, en relación con cierto pesimismo al respecto por parte de los latinoamericanos. Por medio de la confrontación de posiciones distintas, el seminario retomó el debate sobre la temática central de la reunión haciéndose nuevos aportes y ampliándose otros ya formulados tales como los referentes a:

- a. Las formas y grados de participación en relación con el margen que a ésta conceden, o pueden conceder, los estados; los límites de la misma y su carácter como fuente de un proceso de aprendizaje.
- b. La noción de cultura popular, el problema del rescate de la cultura universal para los marginados y sus efectos sobre un nuevo tipo de currículum.
- c. La necesidad de una evaluación global de la escuela como base para determinar las reformas por efectuar.
- d. La viabilidad de una educación preescolar en la actual situación latinoamericana y africana y las posibilidades de cumplir las funciones de aquélla en el mismo nivel primario.
- e. La importancia de la lengua oral y escrita como parte esencial de la educación básica de los grupos marginados en función de su universo vocabular.
- f. El valor de una cuidadosa preparación de los libros de texto.
- g. La función y la preparación del docente, que necesita por una parte superar el mero profesionalismo y, por la otra, un rescate de la función de enseñar, cada vez menos atendida en la formación de maestros y profesores.

Palabras finales

La reunión, en la que se constituyó una verdadera 'comunidad de trabajo intelectual', tenía ante sí un tema de abordaje posible desde ángulos muy diversos y, a veces, contrapuestos. Producir una integración de esos puntos de vista diferentes hasta lograr un panorama global de la problemática de la inercia y el cambio educativos fue, quizás, el primer logro del encuentro. Este panorama global, no sólo de problemas sino también de proposiciones teóricas y prácticas, obtuvo finalmente una gran cohesión, en la que podría llamarse una conciencia

de la necesidad de incrementar la actividad de investigación de las situaciones y los factores que pueden favorecer el cambio o, por el contrario, acrecentar la inercia de los procesos educativos. Por otra parte, hubo coincidencia general acerca de la importancia que adquieren las experiencias educativas innovadoras, aun en el seno de las sociedades bloqueadas o cerradas, y quedó clara la voluntad de todos los participantes para impulsar esas innovaciones, en el convencimiento de que la educación es también una de las estrategias de transformación del conjunto social.

Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

<u>DEALC/N°</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>
DEALC/1	Educación e industrialización en la Argentina (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/2	Educación y desarrollo en Costa Rica.	J.F. García
DEALC/3	Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina.	H. Gertel
DEALC/4	Expansión educacional y estratificación social en América Latina. (1960-1970) (agotado).	C. Filgueira
DEALC/5	Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. Nueva Versión.	G. Weinberg
DEALC/6	Educación, imágenes y estilos de desarrollo.	G.W. Rama
DEALC/7	Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica.	D.M. Rivarola
DEALC/8	Seminario Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Informe Final (agotado).	
DEALC/9	Industria y educación en El Salvador (agotado).	J.C. Tedesco
DEALC/10	Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú (agotado).	J. Matos Mar y colaboradores
DEALC/11	Educación para el desarrollo rural en América Latina (agotado).	Abner Prada
DEALC/12	La escuela en áreas rurales modernas.	J.P. Núñez
DEALC/13	Bibliografía sobre educación y desarrollo en América Latina y el Caribe (agotado).	A. Copetti Montiel
DEALC/14	Bibliografía. Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe.	A. Copetti Montiel
DEALC/15	La educación rural en la zona cafetera colombiana (agotado).	R. Parra Sandoval
DEALC/16	Education and Development in the English-Speaking Caribbean. A Contemporary Survey.	L.D. Carrington
DEALC/17	La educación no-formal en la reforma peruana.	J. Rivero Herrera
DEALC/18	Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación.	R. Carcioffi
DEALC/19	Disyuntivas de la educación media en América Latina.	R. Vera
DEALC/20	Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1978).	JUNAPIA
DEALC/21	Segundo Seminario "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe". Informe Final.	
DEALC/22	Proceso pedagógico y heterogeneidad cultural en el Ecuador.	S. Vecino, J.C. Tedesco G.W. Rama
DEALC/23	Aprendizaje, innovación tecnológica y recursos humanos universitarios. Consideraciones sobre el caso argentino.	J. Vivas, R. Carcioffi, C. Filgueira
DEALC/24	Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina.	J.P. Terra
DEALC/26	Estructuras sociales rurales en América Latina.	E. Torres Rivas

Buenos Aires, julio 1981

Publicaciones del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

<u>Fichas N°</u>	<u>Título</u>	<u>Autor</u>
Fichas/1	La planificación educativa en América Latina. Una reflexión a partir de la opinión de los planificadores de la región (agotado).	N. Fernández Lamarra I. Aguerro
Fichas/2	Inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina (agotado).	
Fichas/3	Educación y democracia (agotado).	G.W. Rama
Fichas/4	El concepto de masificación. Su importancia y perspectivas para el análisis de la educación superior (agotado).	J. Rodríguez F.
Fichas/5	Notas acerca de la expansión universitaria, el mercado de empleo y las prácticas académicas (agotado).	G.W. Rama
Fichas/6	Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos (agotado).	R. Parra Sandoval
Fichas/7	Cultura popular y educación en Argentina (agotado).	M.T. Sirvent
Fichas/8	Social Values of Secondary Students and their Occupational Preferences in Guyana (agotado).	S.B. Khan y U.M. Paul
Fichas/9	El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires.	D. Klubitschko
Fichas/10	Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina (agotado).	R. Carciofi
Fichas/11	Education and Development in Latin América (1950-1975) (agotado).	J.C. Tedesco y G.W. Rama
Fichas/12	Styles of Development and Education: a Stocktaking of Myths, Prescriptions and Potentialities	M. Wolfe
Fichas/13	Democratización y educación básica en la reforma educativa peruana (agotado).	R. Vargas Vega
Fichas/14	Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis (agotado).	J.C. Tedesco y F. Parra
Fichas/15	Educación técnica y estructura social en América Latina (agotado).	D. Wiñar
Fichas/16	La profesión del maestro y el desarrollo nacional en Colombia.	R. Parra Sandoval
Fichas/17	La lectura en la escuela de América Latina.	B.P. de Braslavsky
<u>Informes</u>		
<u>Finales N°</u>		
1	Sociedad rural educación y escuela.	
2	El cambio educativo. Situación y condiciones.	
3	La educación y los problemas del empleo (en prensa).	

Buenos Aires, julio de 1981

1

2

3

4

5

LIBRO DE EDICION ARGENTINA
Impreso en CEPAL
Callao 67 - 4° B - 1022 Buenos Aires
Agosto de 1981

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

SEDE DEL PROYECTO
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA BUENOS AIRES

CALLAO 67 4º PISO
CASILLA DE CORREO 4191
TELEFONOS 40-0429 0431
DIRECCION CABLEGRAFICA UNATIONS
BUENOS AIRES REPUBLICA ARGENTINA