

Informes Finales

4



DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

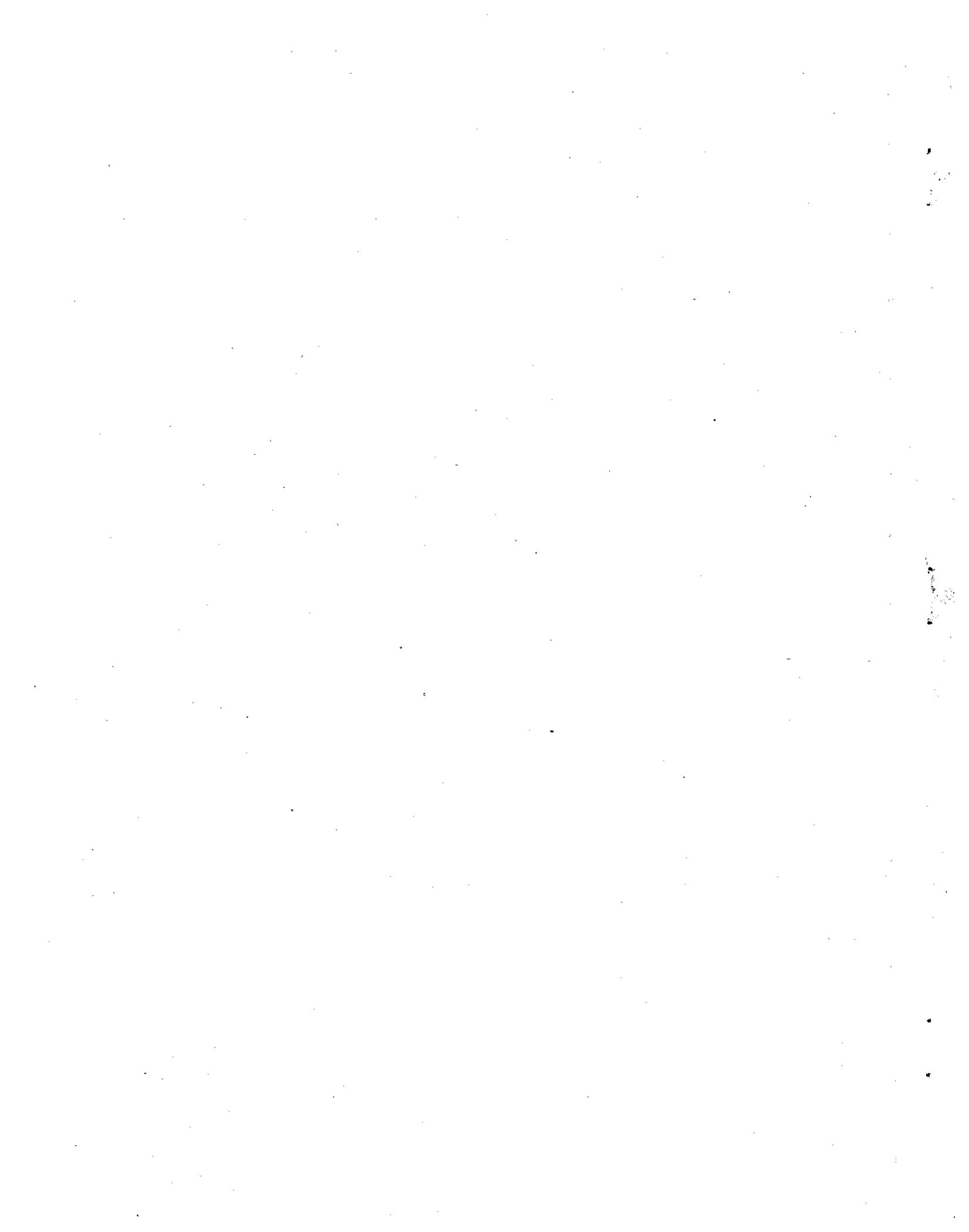
SINTESIS GENERAL

VOLUMEN 4



**UNESCO
CEPAL
PNUD**

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





DESARROLLO Y EDUCACION
EN AMERICA LATINA

Volumen 4

Las respuestas a los problemas
y bases para políticas

Borrador para
Críticas y
Comentarios
Distr.
RESTRINGIDA

Informes finales/4
Vol. 4
Noviembre 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

811004

No autorizada su reproducción parcial o total

DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

Volumen 1 - La estructura social y sus relaciones con la educación

- Parte I Principales líneas de cambio estructural en América Latina a partir de 1950
- Parte II Educación, clases sociales y estratificación socio-ocupacional en América Latina
- Parte III La relación entre la educación y el empleo

Volumen 2 - El sistema educativo y la situación de la educación básica

- Parte IV Descripción de las principales tendencias del sistema educativo entre 1950 y 1980
- Parte V Caracterización de la estructura del sistema educativo latinoamericano
- Parte VI La situación de la educación en la sociedad rural

Volumen 3 - Educación media y superior

- Parte VII El desarrollo de la educación media
- Parte VIII El desarrollo de la educación superior

Volumen 4 - Las respuestas a los problemas y bases para políticas

- Parte IX Las respuestas a los problemas de los sistemas educacionales
- Parte X La situación de la educación en el proceso de desarrollo de América Latina
- Parte XI Bases para políticas

INDICE

	<u>Página</u>
<p>PARTE IX. LAS RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS EDUCACIONALES</p>	
A. Principales líneas de las propuestas teóricas	IX. 1
1. Desarrollismo, expansión educativa y demandas sociales	IX. 2
2. Las llamadas propuestas 'revolucionarias'.	IX. 3
3. Las ideologías vinculadas a la reestructuración del poder.	IX. 6
B. La educación no formal	IX. 8
1. La educación no formal y el problema del financiamiento	IX. 10
2. La educación no formal y la reproducción social.	IX. 12
3. Las acciones de ENF en América Latina	IX. 14
a. La alfabetización de adultos	IX. 14
b. Las acciones educativas no formales en las zonas rurales	IX. 15
4. Educación no formal, tipos de aprendizaje y poblaciones-meta	IX. 23
5. Las articulaciones entre el sistema formal y el no-formal	IX. 25
C. Principales lineamientos de las propuestas de cambio educativo	IX. 26
1. Articulación de las propuestas con las alternativas políticas de la región	IX. 26
2. Concepción cultural, formación de recursos humanos y relación con el trabajo.	IX. 30
D. Evaluación de las reformas de la educación primaria y media	IX. 32
1. Caracterización general de las reformas.	IX. 32
2. Las experiencias de la educación preescolar	IX. 38
3. Lineamientos principales de las reformas en materia de educación primaria	IX. 42
4. Lineamientos principales de las reformas en materia de educación media	IX. 48
5. Consideraciones sobre los procesos de elaboración y ejecución de las reformas	IX. 52
E. El Estado y la planificación de las reformas	IX. 56
1. La integración de las reformas con la planificación educativa, con la planificación general y con las políticas de desarrollo	IX. 56
2. La situación actual de la planificación educativa	IX. 59
a. La situación de las oficinas de planeamiento educativo	IX. 59
b. Los planes de educación	IX. 60

3. La vinculación de la planificación con la política y la administración educativa	IX. 64
4. La capacidad efectiva de los organismos de planificación para orientar y coordinar los procesos reformistas	IX. 66

PARTE X. LA SITUACION DE LA EDUCACION EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA

A. Las interpretaciones históricas sobre el papel de la educación	X. 1
B. La configuración actual de la estructura social	X. 3
C. Los problemas del desarrollo educativo.	X. 9
1. Los marginales y la cultura.	X. 12
2. Los sectores integrados y la cultura	X. 13
D. Las tareas a cumplir.	X. 14

PARTE XI. BASES PARA POLITICAS

A. Consideraciones preliminares	XI. 1
B. Un esquema para el análisis	XI. 4
1. El plano social	XI. 4
2. El plano político	XI. 6
3. El plano del conocimiento	XI. 7
4. El espacio educativo	XI. 7
5. El sistema educativo. Educador y educando, actores del proceso pedagógico	XI. 8
C. Las relaciones entre educación y sociedad	XI.11
D. Estrategias para políticas referentes a la educación básica	XI.15
1. Bases relativas al orden social	XI.15
2. Bases relativas al orden político.	XI.17
3. Bases relativas a la dimensión científica	XI.20
4. Bases relativas al sistema educativo y al educador	XI.23
a. La estructuración de los sistemas educativos.	XI.23
i. La prescolaridad	XI.24
ii. La obligatoriedad del ciclo de formación básica	XI.24
b. La investigación educativa	XI.25
i. Características del lenguaje	XI.26
ii. Las formas culturales populares	XI.26
iii. Las propuestas pedagógicas	XI.26
c. Los educadores	XI.26

	<u>Página</u>
d. Las acciones dirigidas a la población joven. .	XI.28
i. Módulos de enseñanza	XI.29
ii. Pautas para diversificar el material . .	XI.29
iii. Centros de atención educativa	XI.29
iv. Movilización de los estudiantes regulares	XI.29
E. Estrategias para políticas referentes a la educación postbásica	XI.31
1. La educación a nivel medio	XI.31
2. La educación universitaria y superior	XI.37
F. A modo de conclusiones	XI.43



PARTE IX

LAS RESPUESTAS A LOS PROBLEMAS DE LOS
SISTEMAS EDUCACIONALES

QUESTION

1. The following information is available for the year ended 31/12/2018:

A. Principales líneas de las propuestas teóricas

El pensamiento pedagógico se ha caracterizado siempre por un fuerte contenido teleológico. Resulta habitual, por esto, que buena parte de su producción esté formulada en términos de un deber ser que generalmente aparece disociado de la realidad. Sin embargo, dicha disociación puede adoptar dos formas diferentes. En un primer sentido, la disociación puede darse entre la realidad existente y las metas, objetivos y fines de una práctica educativa definida como el tipo ideal al cual debe tenderse. Desde esta perspectiva, la disociación puede ser aceptada como normal e, incluso, como legítima, ya que la tarea educativa contiene siempre un fuerte ingrediente de futuro, en la medida en que prepara a las nuevas generaciones para actuar socialmente en un período histórico distinto al que tiene vigencia en el momento de la formación.

Pero el segundo sentido de la disociación se advierte cuando el pensamiento pedagógico define y se ocupa de problemas y de situaciones que no son las que expresan en el presente las metas y fines que el deber ser está postulando para el futuro.

Este tipo de disociación es frecuente en la región y si bien no existen demasiados estudios al respecto, parecería que no caben dudas en cuanto al significativo rol que han jugado los factores propios de la adopción acrítica de modelos teóricos desarrollados en los países donde se produce teoría pedagógica. Sin embargo, este factor no agota la explicación del problema. Es preciso señalar, además, el papel que juega la articulación entre la dinámica de la estructura social y sus expresiones en el sistema educativo por un lado, y las formas ideológicas a través de las cuales se conceptualiza la realidad pedagógica por el otro. En este sentido, el panorama es sumamente complejo y ya no caben fórmulas explicativas basadas en correlaciones lineales.

Tal como pudo apreciarse en los capítulos anteriores, las demandas sociales de educación y el juego político en el que se insertaron dichas demandas permitieron que los sistemas escolares se expandieran en una magnitud y con un ritmo superiores al de cualquier otra dimensión de la estructura social. Este hecho no puede ser explicado por esquemas de causalidad lineal o por esquemas que no contemplen la posibilidad de cierto grado de tensión y conflicto entre los diferentes subsistemas de la sociedad.

En el mismo sentido, tampoco puede suponerse que exista una correlación perfecta entre los distintos ámbitos del propio sistema educativo. La

democratización externa no necesariamente está correlacionada con la democratización interna y entre ambos pueden darse múltiples combinaciones sólo comprensibles a la luz de los procesos históricos concretos.

Sobre estas bases, es posible intentar una somera caracterización de las principales situaciones vigentes en América Latina, intentando apreciar en cada una de ellas la articulación que se produjo entre demandas sociales, movimientos políticos y respuestas educativas.

1. Desarrollismo, expansión educativa y demandas sociales

Hacia mediados de siglo, en el conjunto de la región se registraba la hegemonía de las corrientes de pensamiento que concebían a la educación como una inversión productiva y que postulaban la necesidad de un crecimiento planificado de acuerdo a las metas y objetivos de los planes globales de desarrollo. En última instancia, esta conceptualización se encuadraba en la dicotomía 'sociedad tradicional-sociedad moderna' y definía para la educación la tarea básica de formar recursos humanos y mentalidades aptas para desenvolverse en el marco de la transición de un tipo de sociedad a otra. En el plano político, este planteo suponía que las decisiones debían ser tomadas racionalmente en función de los requerimientos del aparato productivo; en el plano pedagógico, se valorizó fundamentalmente la eficiencia del sistema y se retornó —a la manera del positivismo de fines del siglo pasado— a colocar el centro de la preocupación en los medios más adecuados para conseguir los objetivos propuestos, que, como tales, estaban fuera de discusión.

Tal como lo expresara Ricardo Nassif "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 irremediabilmente a la relación entre aquélla y las estructuras sociales concretas, que es precisamente el problema que los desarrollismos eluden" 1/.

Más adelante se efectuará una recapitulación de algunos intentos específicos de reforma educativa y de planificación del crecimiento de la cobertura. En este punto, sólo interesa destacar que la propuesta desarrollista y planificadora subestimó notoriamente el papel de las variables políticas y, más concretamente, la consideración del peso y la capacidad de presión sobre el Estado de cada uno de los sectores sociales existentes.

En este sentido, la experiencia de estas tres últimas décadas muestra con claridad que, más allá de los proyectos y planes elaborados en la cúpula del Estado, han existido una serie de fenómenos no menos importantes y que se refieren a las demandas educativas concretas de los grupos sociales excluidos, cuya dinámica resulta, hasta ahora, llamativamente desconocida. Tal como fuera expresado por Germán W. Rama: "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" 2/.

Pero en la medida en que estas demandas inestructuradas de educación no estuvieron articuladas a un proyecto político global y a una propuesta intelectual, cultural y pedagógica que expresase una alternativa a lo existente, han estado acompañadas por la baja calidad del servicio obtenido.

Los movimientos populistas son, probablemente, los que expresan más claramente esta ambigüedad en torno a las demandas educativas. Por un lado, satisfacen los requerimientos de expansión en virtud de las diferentes posibilidades de cada sector social para manifestar sus intereses y, por otro, no acompañan la expansión cuantitativa con modificaciones cualitativas que garanticen la efectividad de la expansión. En este sentido, las experiencias históricas son muy variadas. En algunos casos, el populismo se expresó en democratización externa acompañada, desde el punto de vista de los contenidos y métodos de enseñanza, por una regresión a concepciones tradicionales claramente antidemocráticas desde el punto de vista de la comprensión de la realidad que ellas posibilitaban. En otras situaciones, el populismo se limitó a expandir lo existente, generando de esa forma un modelo aparentemente universal pero que, en la práctica, se tornaba excluyente por cuanto el nuevo público no disponía del capital cultural mínimo para asimilar exitosamente los contenidos de una acción escolar diseñada para las elites tradicionales.

2. Las llamadas propuestas 'revolucionarias'

La falta de articulación de las demandas populares de educación con una propuesta política y pedagógica global y consistente desde el punto de vista teórico y técnico se vincula, además, con un cambio significativo en el plano de la teoría pedagógica 'contestataria'. En este sentido, mientras los movimientos populares de fines de siglo pasado y principios del actual estuvieron acompañados por propuestas que valorizaban positivamente el acceso a la educación formal, en los últimos años se difundieron concepciones que tendieron a definir la acción educativa como una mera agencia de reproducción ideológica y, por lo tanto, dotada de una fuerte connotación conservadora.

No caben dudas -y los diagnósticos sobre la situación educativa en la región lo confirman- que la distribución social del conocimiento a través del sistema educativo formal se ajusta a las desigualdades existentes fuera del sistema educativo. Por otro lado, tampoco caben dudas acerca del papel legitimador que cumple la diferenciación educativa con respecto a la diferenciación social.

Sin embargo, los planteos teóricos y políticos desarrollados a partir de estas concepciones tendieron a no diferenciar en ninguna medida la práctica educativa y sus contenidos. De esta forma, por ejemplo, los contenidos de la educación fueron concebidos en su totalidad como ideología dominante, sin distinguir aquellos contenidos que -en tanto patrimonio cultural creado colectivamente por la humanidad- deben ser reivindicados como un capital a cuyo acceso todos tienen derecho. De la misma forma, la relación maestro-alumno fue concebida como un vínculo social que expresaba -en el ámbito de la escuela- las relaciones de explotación social. Las metáforas del amo y del esclavo, del opresor y el oprimido, etc. sirvieron como molde interpretativo que derivó en la subestimación de la especificidad técnica que implican los procesos de transmisión de conocimientos a una población que -por su edad y sus condiciones sociales y culturales- exige un tratamiento técnico específico muy lejos del espontaneísmo en el que derivaron frecuentemente estos postulados.

Por otra parte y como ya fuera señalado en repetidas ocasiones, las condiciones sociales de la región brindan un marco donde la imposición ideológica no se efectúa solo o preponderantemente por la inclusión en el aparato escolar. Al contrario, la forma tradicional de imposición fue la exclusión cultural y recién en los últimos años se ha expandido la cobertura del sistema. Dicha expansión, no puede ser caracterizada como un producto exclusivo de las concesiones que los sectores dominantes hacen a los excluidos sino que, en buena medida, ha sido producto de las demandas de estos sectores. En ese sentido, el esquema teórico basado en la hipótesis de la reproducción supone la existencia de una sociedad totalmente escolarizada. Trasladar la hipótesis de la inconveniencia política de reclamar el acceso democrático a la escuela o la hipótesis de la des-estructuración de la institución escolar al plano de sociedades donde la tercera parte o más de la población no ha tenido acceso a la alfabetización, implica "...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" 3/.

En el punto siguiente de este capítulo, dedicado al análisis de las alternativas no-formales de educación, se efectuará un balance crítico de algunas de las derivaciones de los postulados que conciben a la escuela como la responsable de la reproducción social o que sostienen la inviabilidad de las políticas de universalización de la enseñanza básica a través de la escuela. Aquí solo resta hacer algunas consideraciones sobre el tema, centradas en el nivel de la teoría pedagógica. Al respecto, es sabido que los postulados políticos de universalización de la enseñanza básica a partir de la escuela graduada fueron acompañados, desde fines del siglo pasado hasta

las primeras décadas del presente, por un planteo pedagógico basado en la importancia del docente y de la sistemática estimulación externa en el proceso de aprendizaje. Esta teoría, conceptualizada de diversas maneras 4/, hegemonizó el pensamiento pedagógico y la formación de maestros durante varias décadas. Su aplicación derivó, progresivamente, en la exacerbación de la potencialidad autoritaria que contiene la teoría: el alumno quedó reducido a un rol pasivo, de mero receptor de conocimientos e información y las reglas metodológicas fueron adquiriendo progresivamente un carácter formal e inflexible ante situaciones concretas que se apartaban de las previsiones iniciales.

La respuesta teórica a estos planteos se fundamentó, por un lado, en la necesidad de devolver al alumno y a su actividad un rol protagónico en el proceso de aprendizaje y, por el otro, en definir el rol docente no tanto en función del manejo técnico como de sus rasgos de personalidad. Sin embargo, en algunos casos las formulaciones de estos planteos que tuvieron vigencia entre las décadas de 1920 y 1960 aproximadamente, se tendió a diluir ambos aspectos (la actividad del alumno y la personalidad del maestro) en postulaciones espiritualistas, de carácter difuso y abstracto, que no brindaban orientaciones técnicas precisas para la tarea docente. En otros casos, estas orientaciones tendieron a subsumir el modelo del vínculo de aprendizaje en el modelo de la actividad de investigación, perdiendo de vista el hecho que en la tarea de investigación resulta fundamental el dominio acabado de la información y el conocimiento disponible. Solo este dominio permite que uno pueda llegar a plantearse un problema o una pregunta que dinamice la búsqueda de nuevos conocimientos 5/.

De cualquier forma, lo cierto es que la difusión de estos planteos pedagógicos generó dos posibilidades: una de ellas era la no elaboración de pautas didácticas operativas dentro de las prácticas escolares; la segunda consistía en que en aquellos casos y experiencias en que efectivamente se aplicaba una didáctica de esta naturaleza, se generaban vínculos sociales no asimilables por el sistema social en su conjunto y quedaban, por ello, reducidos a instituciones o ámbitos de elite, generalmente pertenecientes a sectores sociales altos.

Tanto por uno como por otro caso, la consecuencia más visible fue la disociación creciente entre teoría y práctica pedagógica. La teoría quedó como una mera aspiración ideal pero inaplicable y la práctica se empobreció aun más, porque ahora carecía incluso de la legitimidad que le otorgaba la teoría didáctica tradicional.

En este marco, el descenso en la calidad de los aprendizajes efectuados a través de la acción pedagógica escolar —señalado repetidamente en este Informe— resulta explicado también por variables de orden pedagógico.

El impacto más fuerte, en este sentido, lo sintieron los docentes, particularmente aquellos cuya acción se dirige a los sectores tradicionalmente excluidos. Se creyó que el aumento de exigencias profesionales para el desempeño podía ser satisfecho con la elevación de los estudios al nivel terciario en lugar de encarar el análisis y la búsqueda de respuestas

pedagógicas apropiadas a las condiciones de los grupos excluidos. Al respecto, los principios pedagógicos acerca del rol de la afectividad y la personalidad docentes y del protagonismo del alumno en el aprendizaje son perfectamente válidos, siempre que se acompañen con un manejo técnico coherente con esos principios y que resuelvan los problemas de aprendizaje 6/.

En algunas versiones más modernas de estas tendencias pedagógicas, el centro de la preocupación fue puesto en el problema del autoritarismo docente y en la burocratización de la institución escolar. Al respecto, cabe señalar que en la práctica pedagógica tradicional, la autoridad docente y los vínculos formales de las relaciones escolares adquirirían validez en virtud de la legitimidad que tenía el modelo cultural que ellos pretendían difundir a nivel de la sociedad global. En la medida en que los contenidos pierden legitimidad, se pone al desnudo la necesidad del vínculo autoritario para seguir manteniendo la vigencia del modelo. Sin embargo, las teorías pedagógicas que colocan el problema del autoritarismo docente como eje central de la discusión, tendieron a subestimar el rol de los contenidos de la enseñanza.

No se trata, por supuesto, de justificar prácticas pedagógicas autoritarias. Al contrario, los estudios realizados al respecto parecen mostrar que un cambio en el estilo del vínculo maestro-alumno exige como condición necesaria, colocar contenidos que legitimen la autoridad docente. Cuando estos contenidos desaparecen, el vínculo solo puede mantenerse por la imposición arbitraria. Ejemplos de este tipo son frecuentes en el caso de la enseñanza básica en contextos culturalmente heterogéneos 7/ o en aquellos casos donde las orientaciones curriculares de la enseñanza media han perdido vigencia social y cultural.

3. Las ideologías vinculadas a la reestructuración del poder

En algunos países de la región, no casualmente en los de mayor y más temprana expansión educacional, se ha producido en los últimos años un proceso regresivo que se manifiesta tanto cualitativa como cuantitativamente. Con respecto al primer aspecto, los indicadores muestran en forma elocuente el estancamiento y, en los niveles medio y superior, el significativo retroceso que ha experimentado la matrícula escolar. Dicho fenómeno ha estado acompañado por el intento de reconceptualizar la práctica pedagógica en términos tales que significan un replanteo del enfoque tradicional pero ya no asentado en el racionalismo propio de fines del siglo pasado sino en una concepción neoliberal que combina elementos supuestamente modernos con otros propios de la sociedad pre-industrial.

En este sentido, por ejemplo, se ha tendido a trasladar la teoría de la subsidiariedad del Estado desde el ámbito económico al ámbito social. De esa forma, la educación aparece concebida como un bien en cuya distribución caben las mismas leyes del mercado que regulan la distribución de cualquier otro bien o actividad en la sociedad.

Pero a este planteo neoliberal se le agrega una orientación rígidamente controladora en términos de contenidos, donde predominan nociones valorativas e interpretaciones sociales de carácter particularista y tradicional. Ricardo Nassif ha sintetizado esta posición en los siguientes términos: "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', como un valor que debe rescatarse a toda costa, aunque sea sin el correlato de la libertad."

Las expresiones pedagógicas de estas corrientes difieren según los niveles de enseñanza, pero dado su carácter y los países en los cuales está desarrollándose, adquieren mayor relevancia en los niveles medio y superior. Es allí donde los efectos cuantitativos son más apreciables y donde los cambios curriculares asumen mayor envergadura y efectos críticos. En este sentido, la dinámica pedagógica impuesta en el marco de estos modelos tiende a eliminar las formas de participación activa en el proceso de aprendizaje y en el conjunto de las actividades curriculares. Complementariamente, en la medida en que los contenidos no están dotados de legitimidad científica o consenso social, tienden a ser impuestos a través de mecanismos formales y autoritarios.

B. La educación no formal

La problemática englobada en el concepto de educación no-formal (ENF) ha sufrido en los últimos años una ampliación y difusión considerables. La bibliografía al respecto es cada vez más numerosa pero, sin embargo, todavía se carece de estudios precisos que permitan evaluar los verdaderos alcances de estas modalidades de acción educativa. Esta carencia no es precisamente un producto de la falta de interés en el tema sino, al contrario, una derivación de la ambigüedad que aún caracteriza la conceptualización de estas actividades, donde se han englobado bajo categorías comunes, situaciones muy heterogéneas.

Resulta habitual considerar que en realidad no existe un corte preciso que permita diferenciar las acciones educativas no formales de las formales, sino un continuo en el cual un extremo representa las acciones totalmente formalizadas (horarios y períodos fijos, edades uniformes, docentes profesionales, locales estables, gradualidad en la secuencia curricular, reconocimiento mediante certificaciones y diplomas, etc.) y en el otro las acciones completamente informales (horarios y períodos flexibles, docentes voluntarios, curriculum inestructurado, ausencia de certificaciones, etc.). Pero además de reconocer la falta de límites precisos entre un tipo y otro de acción educativa, es preciso tener en cuenta que la situación de dichas acciones no es estática y que tienden a desplazarse dentro del continuo, generalmente desde el extremo no-formal hacia el formal. Este desplazamiento no se opera en todos los aspectos homogéneamente, sino en algunos más rápidamente que en otros. Así, por ejemplo, es posible apreciar que ciertas actividades que carecen de certificación en determinado momento, comienzan a adquirirla a partir de cierto desarrollo; otras que son llevadas a cabo por docentes voluntarios, pueden comenzar a profesionalizarse, etc.

Sin embargo, es posible y necesario llevar a cabo un trabajo de clarificación conceptual que permita evitar, en este conjunto heterogéneo de situaciones que se modifican permanentemente, las extrapolaciones incorrectas.

Las definiciones más divulgadas distinguen educación informal, no-formal y formal como tres áreas de acciones educativas que, a la manera de círculos concéntricos, se van definiendo por su mayor grado de especificidad. La educación informal sería, de esta forma, el concepto más inclusivo y se lo define casi como un sinónimo de socialización: es "... el proceso que dura toda la vida, por el cual cada persona adquiere y acumula conocimientos, capacidades, actitudes y comprensión a través de las experiencias diarias y del contacto con su medio". Más restringido en su significado es el concepto de educación no formal, que comprende "... toda actividad educativa organizada y sistemática realizada fuera de la estructura del sistema formal, para impartir ciertos tipos de aprendizaje a ciertos subgrupos de la población, ya sean adultos o niños". Finalmente, la educación formal se refiere al "... sistema educativo institucionalizado, cronológicamente graduado y jerárquicamente estructurado que abarca desde la escuela primaria hasta la universidad" 8/.

Definidos de esta forma, parecería posible encontrar la correspondencia precisa entre cada tipo de acción pedagógica y su categoría analítica. Los

problemas, en cambio, comienzan a aparecer cuando nos ubicamos en el plano de los diagnósticos de cada una de estas esferas, de las políticas y estrategias para cada uno de ellas y, en definitiva, del papel que les corresponde que potencialmente podría corresponderles en el logro de las metas establecidas por el proceso de desarrollo social.

El debate en torno a la potencialidad de las acciones educativas no formales adquirió un carácter distinto cuando, desde diferentes perspectivas, se llegó a la conclusión de la necesidad de encontrar alternativas a la educación formal. En realidad, el replanteo del papel o de la potencialidad de las acciones educativas no formales provino no tanto de la verificación de sus posibilidades como de un diagnóstico del sistema formal que finalizaba en la negación de su capacidad para cumplir con los objetivos propuestos.

Lo novedoso de esta conclusión fue que confluyeron en ella perspectivas de análisis e intereses sociales muy diferentes. En este sentido, merecen mencionarse por lo menos tres grandes líneas que convergieron en el mismo punto:

- i. La hipótesis de la crisis de la educación formal por la imposibilidad del Estado para seguir financiando sus costos;
- ii. La hipótesis de la crisis de la educación formal porque en su carácter de aparato ideológico del Estado, su acción se reduce a la imposición de los postulados ideológicos dominantes y a la reproducción de la estructura de desigualdades sociales.
- iii. La hipótesis de la crisis de la educación formal por los rasgos institucionales que fue adquiriendo a través de su evolución: rigidez, burocratismo, autoritarismo, etc.

En la discusión que giró en torno a estas postulaciones y sus derivados en términos de estrategias de educación alternativa, fue común señalar que las virtudes estaban fundamentalmente en el diagnóstico y en la crítica al sistema educativo formal. Las propuestas alternativas —en aquellos casos en que se llegaba a postular algún tipo de propuesta— fueron percibidas generalmente como poco viables. Sin embargo, esta debilidad no fue apreciada como la consecuencia de un diagnóstico incorrecto sino, a lo sumo, como una deficiencia subsanable a través de un estudio más detenido.

Por otra parte, existió una asincronía muy marcada entre el diagnóstico y las alternativas en términos de la población-meta a la cual hacen referencia una y otra. Mientras el diagnóstico de la educación formal se refiere a una actividad dirigida a la población infantil y a los aprendizajes básicos, las alternativas de ENF generalmente son diseñadas para adultos y sus contenidos tienen relación tanto con los aprendizajes básicos (caso de la alfabetización) como con otros tipos muy variados de aprendizajes: desde la capacitación laboral hasta los vinculados con la participación social y la satisfacción de necesidades sociales básicas.

Dada la amplitud de problemas involucrados en la cuestión de la ENF, se intentará sistematizar la exposición analizando, en primer lugar, las hipótesis que tienden a presentar la opción no-escolar como alternativa para el conjunto

de la acción pedagógica escolar. Elucidados estos aspectos, el resto del capítulo intentará un balance de las acciones y programas que han tenido vigencia en la región.

1. La educación no-formal y el problema del financiamiento

El financiamiento escaso para el desarrollo de las actividades educativas ha sido uno de los temas clásicos dentro de la política educacional. Lo novedoso, sin embargo, es que desde hace algunos años ya no se sostiene en forma universal la validez de las propuestas tendientes a incrementar el gasto educativo sino que, al contrario, se está difundiendo cada vez más intensamente una imagen escéptica sobre la legitimidad de un postulado de este tipo o de sus reales posibilidades de efectivización 9/.

En este planteo confluyen diferentes tipos de argumentaciones. Por un lado, las que remiten a los escasos efectos del gasto educativo tanto en la determinación de los ingresos individuales como en el nivel de productividad de la fuerza de trabajo. Por el otro, las que parten de la crisis fiscal del Estado y derivan en la imposibilidad de continuar incrementando el aporte público a la educación en relación con el incremento de la matrícula; y, por último, los que atribuyen a los rasgos burocráticos y organizativos del sistema escolar una significativa ineficiencia en los criterios de asignación de los recursos otorgados.

No es éste el lugar más adecuado para una exposición sobre el problema del financiamiento de la educación. La literatura sobre este tema es abundante y trasciende el ámbito de la ENF 10/.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta algunos aspectos generales que caracterizan la situación de América Latina. En primer término, es preciso recordar 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%) 11/.

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 12/.

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% 13/.

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 guarda relación con la mayor o menor cobertura del nivel, sino que se aprecia una fuerte oscilación del gasto por alumno según los países 14/.

Las limitaciones financieras han estimulado el desarrollo de estrategias que tienden a derivar hacia fuentes privadas (familias, empresas, etc.) una mayor participación en el gasto educativo 15/ y, por otro lado, también han estimulado el diseño de estrategias pedagógicas más baratas.

En este sentido, las opciones no formales —definidas a través del uso de tecnologías modernas (TV, radio, etc.)— comenzaron a ser justificadas como una posible solución al dilema financiero en virtud de su bajo costo operativo.

Sin dejar de reconocer la significativa utilidad que puede brindar la utilización pedagógica de tecnologías modernas, corresponde efectuar aquí algunas apreciaciones relativas a la lógica del argumento que coloca estas opciones en un vínculo directo con el problema de la estrechez financiera de la educación sistemática.

Como ya se dijo, una parte de este argumento deriva de la comprobación del escaso efecto que tiene el gasto educativo en el mejoramiento de la distribución de los ingresos y en el aumento de la productividad de la fuerza de trabajo. El análisis de este problema ha sido muy amplio y resulta evidente que el escepticismo actual es más bien producto de la falta de cumplimiento de una serie de expectativas diseñadas a partir de determinados marcos interpretativos de los efectos de la educación. Desde este punto de vista, resulta evidente que ya no es posible seguir sosteniendo la vigencia de una correlación estrecha entre inversión educativa, ingresos individuales y rentabilidad social. La determinación de los ingresos y la productividad depende de múltiples factores y no sólo de la educación, pero nada autoriza a sostener —y menos aún en el caso de América Latina y en relación a las metas de escolaridad básica— que resulta aconsejable desestimular los aportes financieros a la educación. Si bien el papel de la educación en la estructura de distribución de los ingresos

no ha sido todo lo significativo que predecían las hipótesis economicistas, es probable que sin la expansión educacional registrada en las últimas décadas dicha estructura sería aún más desigual que la vigente 16/.

Además, algunos estudios parciales sugieren que, en este sentido, la potencialidad de las acciones educativas no formales tampoco logra superar el papel de la educación formal 17/.

Otra línea de la argumentación económico-financiera alude a la ineficacia del gasto educativo a través del sistema formal, señalando que a pesar de los esfuerzos financieros realizados, el sistema educativo no logra cumplir con los objetivos propuestos. En esta línea de análisis, se ha podido verificar un grado considerable de ineficiencia en el manejo de los fondos destinados a educación y, en definitiva, la aplicación de criterios de asignación de recursos que tienden a beneficiar más a los sectores de mayores recursos.

En este sentido, resulta obvio sostener que las deficiencias del sistema escolar y los criterios de asignación de recursos no son un producto del tipo de educación (formal o no-formal) sino del tipo de estructura social y política en el cual se toman dichas decisiones. Desde esta perspectiva, no es posible explicar la razón por la cual estos factores que determinan la aplicación de criterios de asignación de recursos que benefician a los que más tienen, dejarían de actuar en el caso de las acciones pedagógicas no formales.

Por último, corresponde analizar si efectivamente las nuevas propuestas alternativas resuelven el problema financiero que implica la expansión educativa. Al respecto, resulta llamativo advertir la carencia de respuestas precisas. Por un lado, se han señalado las dificultades que existen —por falta de información y por razones metodológicas— para comparar la efectividad de los costos en ambos tipos de educación 18/. Si bien los costos de los programas no-formales son más bajos que los de los formales, no existen evidencias que permitan comparar las diferencias de efectividad de ambos tipos de acciones. Por otro lado, se ha señalado también que una de las fuentes de abaratamiento consiste en la mayor participación privada (sistemas de autoayuda, etc.). Pero este aporte, en el caso de las acciones destinadas a los sectores más pobres de la población, implica descargar sobre ellos buena parte del costo de la educación y, en definitiva, obtener un tipo de acción educativa diferenciada aún más nítidamente que la formal, por los rasgos sociales de sus destinatarios.

2. La educación no-formal y la reproducción social

La búsqueda de fórmulas alternativas a la educación formal también fue alentada a partir de ciertos diagnósticos que destacaban el papel reproductor de la acción pedagógica escolar. En dichos diagnósticos se enfatizaba, correctamente, que la selección educativa se correspondía en forma muy estrecha con la selección social y que, de esa forma, las desigualdades sociales se legitimaban como si fueran desigualdades naturales. Por otra parte, estos diagnósticos prestaron mucha atención al papel del sistema educativo en la reproducción ideológica, tanto a través de los contenidos de la enseñanza como

de las relaciones sociales establecidas a partir de las formas y métodos utilizados.

La literatura crítica hacia las prácticas escolares y el funcionamiento institucional del sistema educativo, así como los análisis relativos a las funciones que cumple con respecto al orden social vigente, se ha incrementado notoriamente en los últimos años. Se conjugan allí argumentos pedagógicos con análisis socio-políticos. Muchos de estos resultados no son novedosos y vienen, en realidad, a traducir en un código diferente —probablemente más riguroso y preciso— comprobaciones intuitivas efectuadas en diferentes momentos históricos 19/.

Sin embargo, lo novedoso de algunos de estos planteos radicó, precisamente, en atribuir a la educación formal una potencialidad conservadora de tal naturaleza que la única opción válida para el cambio (incluso para el cambio normal que aún la estructura social vigente admite como necesario) era la búsqueda de formas de acción pedagógica alternativas.

En este sentido y en un plano de análisis muy general, es posible sostener que la concepción idealista acerca de la potencialidad de cambio que involucraba la educación formal —sostenida desde fines del siglo pasado— fue reemplazada por otra concepción, igualmente idealista, que asignó a la educación formal una potencialidad de orden inverso pero de magnitudes tales que la conservación y reproducción del orden social caían bajo su responsabilidad. Ambas concepciones tienen en común colocar a la escuela en el centro de la dinámica social. Si en el primer caso la ilusión consistió en creer que la universalización del acceso a la escuela iba a ser la garantía de democracia e igualitarismo, en este segundo momento la ilusión ha consistido en pensar que la escuela es la causa de las desigualdades sociales y su eliminación el camino para superarlas.

En el marco de esta ilusión conservadora sobre la escuela, la crítica tendió a concebir en forma indiferenciada todos los procesos: la relación maestro-alumno fue subsumida por completo en términos de relaciones sociales tales como amo-esclavo, opresor-oprimido, y tanto la cultura como los conocimientos fueron uniformemente considerados como expresión de la ideología dominante. Sobre este diagnóstico, fue inevitable derivar en una propuesta político-educativa basada en la des-estructuración de las organizaciones existentes y en el espontaneísmo como fórmula a partir de la cual se resolverían los problemas específicos de los sectores populares.

El análisis de la literatura sobre este tema excede los límites de este capítulo. Recientemente, sin embargo, se han difundido algunos estudios que, sin negar los aciertos de los diagnósticos anteriores, tienden a revalorar el papel de la escuela y de las demandas sociales de educación formal que caracterizan y caracterizaron el comportamiento de los sectores excluidos 20/.

Por otra parte, y al igual que con respecto a los problemas de financiamiento analizados en el punto anterior, la potencialidad de las actividades educativas no formales tampoco quedaba demostrada. En definitiva, no se perciben las razones por las cuales sería posible que los condicionantes que determinan el rol conservador de la escuela no actuarían en el caso de implementarse acciones masivas y efectivas de educación no formal.

3. Las acciones de ENF en América Latina

El análisis efectuado en los puntos anteriores tendió a eliminar de la discusión sobre las acciones educativas no formales las características utópicas acerca de sus potencialidades.

Esto no significa, por supuesto, negar la importancia de su utilización. Dicha importancia puede ser evaluada en varios sentidos diferentes. En primer lugar, es evidente que las acciones no formales pueden constituir el tipo de respuesta más adecuada para resolver las carencias educativas de la población que ha superado la edad correspondiente a la enseñanza básica. En segundo lugar, estas acciones también son la forma a través de la cual pueden resolverse ciertos aspectos cualitativos de la educación, donde es posible incluir desde la capacitación laboral ^{21/} hasta el desarrollo de aprendizajes vinculados con variables sociales y culturales: participación, creatividad, etc. En tercer lugar, las acciones no formales también adquieren importancia en tanto fuente de innovaciones con respecto a la educación formal, área en la cual se plantean una importante serie de cuestiones que tienen que ver con la articulación de ambas modalidades de acción pedagógica.

a. La alfabetización de adultos

Los intentos por superar los problemas derivados de los altos porcentajes de población adulta analfabeta tienen una larga historia en la región. En este sentido, puede apreciarse que se han utilizado una variedad de estrategias notablemente amplia, cuyos resultados —sin embargo— no se corresponden con los esfuerzos realizados. Al respecto, existe un significativo consenso en admitir que salvo en los casos de campañas masivas de alfabetización asociadas a cambios sociales profundos, estas estrategias no han logrado éxitos cuantitativos importantes. Los programas de educación de adultos en las zonas rurales parecen beneficiar a los mismos que tuvieron algún tipo de acceso a la escolarización formal, mientras que en el ámbito urbano las características del servicio pedagógico ofrecido no lo hacen atractivo para los adultos no escolarizados.

En un sentido muy general, estas comprobaciones ratifican las hipótesis presentadas ya hace tiempo acerca del carácter fundamentalmente político que reviste la tarea de erradicar el analfabetismo ^{22/}.

Pero en un nivel más específicamente pedagógico, estas experiencias parecen demostrar que el peso que adquieren las variables motivacionales en la población adulta analfabeta es muy considerable y decisivo para el éxito de las estrategias de erradicación. El peso de estas variables supera, incluso, las posibles deficiencias técnicas y de programación que eventualmente puedan presentarse en la ejecución de las tareas alfabetizadoras. Inversamente, cuando esta motivación es baja, todo el peso recae en los factores técnico-pedagógicos que, por sí solos, no parecen suficientes para resolver el problema en forma efectiva.

b. Las acciones educativas no formales en las zonas rurales 23/

Con respecto a las acciones educativas no formales más puntuales, la situación es sumamente heterogénea. La mayor parte de dichas acciones se concentra fundamentalmente en las zonas rurales y una visión global de los objetivos explícitamente declarados de las instituciones que las ofrecen muestra que no se limitan a los aspectos educativos sino que se refieren a una concepción de desarrollo integral. Sea cual fuere la modalidad a la que se refieran las acciones de ENF consideradas en los programas, es posible distinguir un cuerpo de objetivos específicamente educativos limitados al cumplimiento de metas puntuales (alfabetizar a un número determinado de campesinos en un lapso determinado; lograr que las mujeres de una comunidad se capaciten en el uso de una determinada técnica artesanal o agrícola, etc.) y un cuerpo, no menos extenso, de objetivos que podrían denominarse 'extra-educativos' (participación social y política, promoción de liderazgo, concientización, criticidad, creatividad, promoción religiosa, etc.).

En la mayoría de los programas se advierte una gran preocupación por parte de las instituciones participantes por detectar las necesidades específicas de la población a la que van dirigidas las acciones, para lo que se prevé la realización de investigaciones. Pero en buena parte de las experiencias efectuadas, existen algunos equívocos en la relación entre necesidades detectadas, objetivos implícitos y explícitos y resultados obtenidos. Hay casos en que se detecta en la población-meta la necesidad educativa básica de alfabetización de la población adulta pero, además, la necesidad de instrumentar formas de organización local, promover la participación y generar alguna forma de asociación productiva. Como algunos de esos objetivos pueden explicitarse y otros no, el diseño del programa tiende a ser sesgado por los objetivos explícitos, con lo que se llega al término del período previsto para la duración del Programa, sin que sea posible determinar en qué medida se ha dado cumplimiento a los distintos objetivos.

Las instituciones, organismos y entidades que participan y ejecutan programas de ENF en el medio rural de la región son numerosas y de las más diversas características. Puede tratarse de instituciones estatales o privadas y ser nacionales o extranjeras.

En este sentido, es posible advertir que una porción considerable de los programas de ENF están a cargo del Estado, ya sea a través de los Ministerios de Educación o de otras dependencias estatales.

El hecho de que entidades tan dispares puedan impulsar o participar en el suministro de ENF desde el mismo aparato estatal, ofrece una primera indicación sobre la amplitud y flexibilidad del campo educativo no formal y de la importancia que se le atribuye a esta forma de instrucción y, por otra parte, da una medida del cuestionamiento de la capacidad de impartir educación por medio del sistema educativo formal. Sin duda, hay muchas otras razones por las cuales reparticiones oficiales tan dispares se ocupan en estas acciones educativas. Entre esas razones se suele hacer mención explícita a las limitaciones del Estado para asumir la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población de las áreas marginales; a la conveniencia de aprovechar los recursos culturales y educativos que tienen las mismas

comunidades; a la necesidad de que se produzca una concertación entre el Estado y las comunidades para proveer a éstas de servicios básicos; a las ventajas en costos y los ahorros en gastos indirectos que resultan de conjugar los distintos programas de atención de necesidades básicas que desarrolla el sector público; etc. Pero además de estas razones explícitas, suele haber también razones implícitas referidas al control de los recursos financieros que se destinan a las acciones de ENF, o a la utilización de los programas de ENF para la realización de acciones de proselitismo o de control político, sea entre la población-meta o entre distintos agrupamientos políticos existentes dentro del mismo aparato estatal o a razones de índole geopolítica. El tipo de coordinación que se adopta entre distintas reparticiones oficiales que desarrollan acciones de ENF, parece estar estrechamente relacionado con el contexto social y político en que se inserta cada Programa. En algunos casos, el criterio basado en el control político por parte de algún sector prima por sobre criterios económicos o de eficiencia técnica; en otros, sobre todo si se registra la intervención de entidades privadas o de agencias internacionales en la ejecución o el financiamiento de un determinado programa, las reparticiones estatales se propondrán reservarse para ellas la conducción o el control o la simple supervisión de las actividades, según la orientación del régimen político y de la política educativa del momento; en otros casos, la existencia de un frente político en el gobierno, en una situación de amplio pluripartidismo, lleva a que se configure un proyecto implícito de política de ENF abierta y expansiva, que permita la existencia de Programas donde la participación de las distintas reparticiones estatales se concreta en un estilo de coordinación muy amplio, que cristaliza en actividades de apoyo y de asesoramiento, más que de conducción o control; en otros casos, una política educativa con metas de corto plazo, precisas y declaradas, exige un grado muy alto de centralización, conducción y control político. En síntesis, puede afirmarse que existe una estrecha relación entre la política educativa de un país en un determinado momento histórico y la participación, conducción y el tipo de coordinación entre reparticiones estatales que intervienen en acciones de ENF, así como también entre esa política educativa y los objetivos, modalidades, ejecución, etc., de los programas de ENF.

En cuanto a la iniciativa privada, las acciones llevadas a cabo en el ámbito rural pertenecen generalmente a instituciones sin fines de lucro, muchas de las cuales tienen carácter religioso. Si bien es cierto que en América Latina, es el Estado quien históricamente ha tomado a su cargo la máxima iniciativa y responsabilidad en materia educativa en las zonas rurales, es notable el peso que han ido adquiriendo las entidades privadas que coordinan, organizan, participan o subvencionan actividades de ENF en dichas zonas. Las entidades privadas pueden tener objetivos educativos, sin ningún objetivo extra-educativo declarado o pueden tener objetivos explícitos de adoctrinamiento, concientización, etc., en cuyo caso la prestación del servicio educativo sería un instrumento para la realización de dichos objetivos. Por cierto, el grado de explicitación de unos y otros dependerá de los contextos socio-políticos.

También intervienen en acciones de ENF instituciones extranjeras, sean fundaciones o asociaciones privadas, gobiernos, organismos o agencias internacionales regionales y mundiales. Ellas prestan una decidida colaboración en términos de financiamiento, materiales o asistencia técnica. En el caso de las agencias y organismos internacionales, la relación se da en forma directa

con los gobiernos y las acciones se emprenden de manera conjunta, aunque la conducción de los programas queda en manos de los organismos estatales correspondientes.

Entre estas diferentes instituciones, que pueden llevar a cabo acciones de ENF semejantes o diferentes en las mismas o en diferentes áreas geográficas, se pueden dar relaciones de participación, indiferencia, control mutuo, cooperación, apoyo, asistencia, competitividad, etc. Estas relaciones se combinan de distinta manera y van experimentando cambios a lo largo del tiempo. Aunque todas las entidades se preocupan predominantemente de atender las necesidades educativas básicas de la población-meta, las diferentes motivaciones institucionales inciden en las relaciones que entablan. Los tipos de relaciones entre instituciones se manifiestan con especial nitidez en el desempeño de los individuos que participan en los programas (directivos, administrativos, docentes) y, en particular, de aquellos que trabajan en terreno, sea en calidad de asalariados de las instituciones o de voluntarios. En los programas en que intervienen varias entidades con personal en terreno dependiente de cada una de ellas las diferentes orientaciones tienden a reflejarse en las acciones y a tener repercusiones sobre el programa y sobre la población-meta.

La consideración de los aspectos institucionales de la ENF pone de relieve la importancia de las preguntas acerca de quiénes la promueven, quienes conducen las acciones y bajo qué forma socio-organizativa. Los esfuerzos por integrar acciones suelen conducir a crear mecanismos excesivamente complejos de coordinación que redundan en que los programas son puestos en práctica y funcionan con lentitud y es difícil que la integración de objetivos e instituciones logre conciliar una actuación rápida y eficiente con la cobertura de amplios contingentes de población.

En este sentido, es posible apreciar que la apelación a estrategias no formales de educación no exime automáticamente de los riesgos de burocratización que fueran señalados para el sistema educativo formal. La presencia de diferentes instituciones plantea, incluso, la posibilidad que en ciertas zonas se produzcan fenómenos de sobre-oferta de programas no formales (derivados, muchas veces, de ciertos diagnósticos sobre la potencialidad política de la población-meta), con riesgos de superposición de varias instituciones que ofrecen servicios similares a poblaciones-meta semejantes. En estos casos, la coordinación tiende a ceder el paso a la competencia y ésta no se limita a las instituciones sino que termina reflejándose en conflictos entre comunidades o al interior de ellas.

El tema de la participación comunitaria es recurrente en las acciones de ENF. En la casi totalidad de los programas realizados se plantea la necesidad de una presencia activa y permanente de la comunidad o vecindario. El éxito de este propósito es relativo y se ha dado de distintas maneras según las diferentes experiencias: hay programas en los que la participación comunitaria no existe o es mínima y otros en que se da de manera constante. Estos resultados no parecen ser ajenos al hecho de que la sociedad misma sea o no participativa 24/.

En algunos programas no se prevé otra participación de la población-meta que como beneficiaria de las acciones. Normalmente, se trata de aquellos programas

orientados a objetivos educativos muy específicos y a poblaciones restringidas. En estos casos, las instituciones detectan las necesidades, definen el programa educativo, lo planifican, elaboran el curriculum, designan los educadores y los capacitan, ejecutan las acciones y evalúan los resultados. La comunidad es considerada sólo como un sujeto pasivo que recibe los beneficios del programa o como espectadora del desenlace de las acciones.

En otros programas se prevé la participación de la comunidad o vecindario en forma indirecta. Esto ocurre cuando la comunidad se expresa y participa por intermedio de sus propias organizaciones, sean éstas institucionales y con cierta tradición o asociaciones voluntarias, estables o esporádicas. En estos casos, la mediación es ejercida por líderes o dirigentes cuyo grado de representatividad varía según la trayectoria de las experiencias organizacionales de cada comunidad o vecindario y el momento histórico que vive en relación con el contexto nacional.

Otros programas, por último, prevén la participación directa de la comunidad en los diferentes momentos del desarrollo de las acciones. Esto significa la intervención directa de los habitantes del vecindario, sin mediaciones por parte de las organizaciones locales.

Es sabido que pueden darse distintos niveles de participación: estar informado, opinar, decidir, poner en práctica, evaluar, etc. 25/. Más específicamente, la participación puede manifestarse en la expresión de las necesidades educativas; en el ejercicio de distintas presiones durante el desarrollo de las acciones; en la elección de los ejecutores de las acciones del programa, sean éstos promotores, monitores, facilitadores, provenientes de la misma comunidad; en los distintos aspectos económicos (aportes monetarios, en bienes o en trabajo, análisis de costos, organización presupuestaria, destino y utilización de los recursos, etc.); en la supervisión de las tareas; la coordinación de las actividades; la evaluación de los resultados; el ajuste permanente en el transcurso del desarrollo de las acciones; etc.

Se ha hecho notar que en la organización social predominante en la región, la participación es también una conducta que debe aprenderse y que así como la educación supone un cierto gasto de tiempo, de atención y de recursos, también cabe suponer que el aprendizaje de la participación insuma tiempo, atención y recursos y que, por lo tanto, la primera decisión que corresponde adoptar es la referente a alentarla o desalentarla 26/

Como antes se hiciera notar, el tema de la participación de la comunidad y el vecindario en las acciones de ENF no puede considerarse al margen del hecho de si la sociedad es o no participativa. Pero en este punto, como en otros, las sociedades latinoamericanas y, en especial, sus zonas rurales, presentan una gran heterogeneidad, ya sea sucesiva o simultáneamente. Por eso mismo, la perspectiva dualista según la cual los contextos serían considerados como inmóviles o movilizados, puede inducir a engaño. Así, por ejemplo, se podría proponer la hipótesis simplista de que mientras más inmovilizador sea el proyecto social del régimen que gobierna, menores serán las posibilidades de participación que se abrirán. Tal vez esa hipótesis sea válida en algunos casos y en algunas etapas del desarrollo de los regímenes con proyecto inmovilizador. Pero también es cierto que luego de una primera etapa en que el proyecto

inmovilizador se traduce en menor participación, pueden seguirse otras etapas en las cuales la educación, junto con otros medios de comunicación y de socialización, puede ofrecer un canal de consolidación de determinados procesos y convertirse en un medio adecuado para obtener cierto consenso y apoyo popular. En estos casos, puede ocurrir que la participación comunitaria en acciones de ENF, directa y controlada o indirecta a través de las organizaciones propias de la comunidad, sea no sólo permitida sino incluso propiciada oficialmente. Otra situación se da en aquellos casos en que las instituciones que ofrecen ENF coinciden con el proyecto inmovilizador que rige en la sociedad.

Por otra parte, los procesos socio-políticos registrados en la última década en la región, ofrecen numerosos ejemplos y diversas experiencias de reformas sociales, en los que la educación ha cumplido diferentes papeles. A veces, se ha constituido en un elemento más de la dinámica del proceso de cambio; otras veces, ha acompañado a los movimientos sociales desde una posición rezagada; otras veces, se han producido divergencias en el ritmo o la intensidad con que se impulsan las reformas en los distintos sectores. En ocasiones, un programa educativo ha conseguido aglutinar a los más amplios sectores de la sociedad, incluso a aquellos reticentes a las reformas propuestas en otros campos de la organización social. En otras circunstancias, se ha constituido en el detonante de la oposición a las reformas generales propuestas.

En lo que respecta a la ENF, la situación es similar. Ha ocurrido que en un contexto de reformas globales, el propio Estado propicia programas de ENF en las zonas rurales, a través de las instituciones pertinentes. En este caso, el Estado trata de controlar el desarrollo de las actividades educativas encauzándolas hacia la consolidación de su política de reformas. También ha ocurrido que, conducida por distintas reparticiones estatales o por funcionarios de esas reparticiones con distintas orientaciones políticas, la ENF ofrezca un espacio para ciertas acciones de agitación y de propaganda, cualquiera sea la modalidad de ENF que se utilizaba. En estos casos, las instituciones oficiales que ofrecían ENF propiciaban la participación de toda la comunidad o vecindario y requerían la mayor colaboración directa por parte de los pobladores rurales. Asimismo, ha ocurrido que la iniciativa estatal sea de amplia permisividad, lo que la lleva a aceptar y hasta a solicitar la colaboración de otras entidades privadas enroladas en la misma política de cambios o coincidentes en algunas definiciones tácticas. Puede ocurrir, también, que el Estado requiera la participación de las organizaciones y asociaciones populares, como entidades que actúan con independencia y capacidad de decisión en el conjunto de instituciones que conducen acciones de ENF. Por cierto, se han registrado casos en que las reformas o cambios sociales se imponen con cierta dosis de autoritarismo, de compulsividad y de control social, lo que resulta aparentemente contradictorio dentro de un proceso amplio de participación y colaboración popular 27/.

Aún en el marco de contextos movilizadores y en casos en que se dio una motivación activa de la comunidad hacia la participación y una promoción plena de su colaboración, se han registrado movimientos de desmovilización o han surgido diversas interferencias que a veces lograron ser rechazadas o neutralizadas por las mismas comunidades pero que, otras veces, llevaron a su escisión. Una fuente de interferencias la constituyen las acciones políticas, emprendidas desde dentro o de fuera de las comunidades. Otra fuente la constituyen los celos profesionales o las competencias producidas como reacción ante el ejercicio de funciones

educativas o de acciones destinadas al desarrollo de la comunidad, entre el personal especializado (normalmente los docentes del sistema educativo formal) y el personal especialmente reclutado y capacitado para las acciones de ENF.

Al respecto, si bien la existencia de una comunidad de base organizada es un elemento estratégico invaluable, no puede darse por supuesta su presencia real: aquí cabe señalar que si bien la participación de la población-meta en cada una de las etapas del desarrollo de las acciones de ENF puede ser, a la vez, un medio y un fin, no parece conveniente partir del supuesto de que dicha población está ansiosa por participar, está acostumbrada a hacerlo, sabe como hacerlo y, menos aún, suponer que en el proceso de aprendizaje y desarrollo de la participación las dificultades desaparecen como por arte de magia. Se está de nuevo ante el delicado equilibrio, entre el supuesto pesimismo que suele adjudicarse a la consideración de las condiciones objetivas y el supuesto optimismo que suele adjudicarse al voluntarismo.

En este sentido, se ha informado que los participantes en programas de ENF tienden a descansar en el acompañamiento externo y que la actitud de los educadores refuerza esta tendencia. Pero, como sucede con otros aspectos, también en éste hay informaciones que contradicen la anterior.

En lo que respecta a los métodos y técnicas utilizados en las acciones de ENF, también se registra una enorme variedad de situaciones. Todo llevaría a pensar que, dadas las características de la ENF, se utilizan en ella los métodos y técnicas más recientes, de máxima flexibilidad en cuanto a la transmisión de contenidos, de corte anti-autoritario con respecto a la relación educador-educando, de una permanente interacción grupal, de un rescate del medio como fuente pedagógica, etc. Sin embargo, no parece ser una situación generalizada y aplicable a cualquier tipo de acción, a pesar de que lleve el rótulo de ENF y a pesar de la difusión que ha tenido en la región el método psico-social de palabra generadora (método concientizador o método Freire) para la alfabetización. Una de las razones puede consistir en que los objetivos de las instituciones, las necesidades de la población-meta y los objetivos de los programas obligan a desarrollar enfoques curriculares que permitan conquistar el interés del educando, lo que no siempre es fácil de lograr. Para acciones de ENF de tipo puntual y dirigidas a poblaciones-meta específicas, el desarrollo de curricula centrados en problemas, en enfoques proyectivos o en enfoques de autorrealización y su adaptación a cada nueva situación, requiere un tipo de técnico con un tal dominio de su oficio que no suele estar a disposición de las instituciones que desarrollan acciones de ENF 28/. Por otro lado, en ocasiones, las prácticas pedagógicas de ENF se realizan en situación de sala de clases, por lo que, a pesar de que se pretende impulsar una metodología participativa, dicha situación hace que los educandos no se desprendan del estereotipo docente-alumno y se genere una fuerte dependencia respecto del capacitador 29/.

En una evaluación global sobre las características pedagógicas de las acciones no formales, se ha sostenido precisamente que los aspectos más débiles se encuentran en los materiales generalmente utilizados para brindar información a los participantes. Según este planteo, lo habitual es que se utilicen materiales que carecen de una fundamentación sólida en términos de teoría del aprendizaje y que resultan confusos, poco atractivos y desadaptados con respecto a las aptitudes de los participantes 30/.

Paradójicamente, se ha sugerido que la mayor contribución de las instituciones educativas formales y, globalmente, de los Ministerios de Educación, podría canalizarse a través de la capacitación a los representantes de las agencias de educación no formal para la preparación de los materiales pedagógicos ^{31/}. De esta forma, se supondría que los actores del sistema formal serían capaces de ofrecer un tipo de servicio que, según los diagnósticos críticos de las acciones pedagógicas formales, no son capaces de garantizar para sus propias acciones educativas.

Un tema íntimamente ligado al anterior, e igualmente conflictivo, es el referente a los recursos humanos. En la gran mayoría de los programas de ENF aparece manifiesta la preocupación sobre los mecanismos con que se designa al personal directivo y administrativo, si son rentados o voluntarios, quién los financia y con qué nivel de salarios, cuál es la estructura organizativa a la que se ajustan y, si se ofrece participación comunitaria, cuál es la ingerencia que se prevé en términos de designación de esos cargos administrativos y directivos. El tema es particularmente ríspido cuando se trata de programas que llevan a cabo conjuntamente varias instituciones, en cuyo caso se plantean preguntas acerca de si el personal directivo y administrativo pertenece a alguna institución o al programa, si la representatividad de cada institución en la conducción del programa se da por un prorratio de personal administrativo o de dirección o si se jerarquiza a través de relaciones de poder entre las instituciones participantes, etc.

Las posibilidades de organización de este tipo de recursos son múltiples y puede afirmarse que, en este sentido, no hay un caso que sea similar a otro y que resulta imposible definir un modelo de articulación del personal no docente interviniente en acciones de ENF.

El reclutamiento del personal docente presenta las mismas dificultades y los mismos problemas antes señalados y, en el caso de que pertenezcan a distintas entidades que actúan conjuntamente en un programa de ENF, también admite la misma variedad de formas que las señaladas para el personal no docente. Sin embargo, en la medida en que su radio de acción está directamente vinculado con la comunidad y con la población-meta, se abren nuevos tipos de relaciones con otras connotaciones. Los docentes participantes en acciones de ENF pueden ser rentados o voluntarios. En el caso de ser rentados, estos docentes pueden tener salarios equivalentes a aquellos de los docentes del sistema educativo formal pero, por lo general, los salarios de los primeros son más bajos. Estos salarios más bajos no sólo inciden negativamente en el prestigio y status de los educadores en las acciones de ENF, sino que también inciden en sus formas de reclutamiento, en los niveles de capacitación y, por lo tanto, en las posibilidades de lograr los objetivos de los programas. La forma de reclutamiento, también se relaciona con la calificación exigida para desenvolverse en los distintos programas. Así, por ejemplo, si para un programa de alfabetización se requieren monitores con estudios primarios completos, es probable que éstos se recluten dentro de la misma comunidad local. Pero en las formas de reclutamiento del personal docente de las acciones de ENF no deben perderse de vista dos perspectivas. En primer término, si los objetivos del programa son lo suficientemente importantes para la comunidad o responden a reivindicaciones fuertemente sentidas por el vecindario, es probable que la población se sienta suficientemente motivada como para que surjan de ella misma los agentes educativos. En segundo término, si

esta motivación de la comunidad de base se corresponde con las orientaciones de las instituciones que prestan el servicio (políticas, religiosas, etc.), es probable que se incorporen al personal docente y en calidad de promotores, monitores, facilitadores, etc., aquellos individuos que se encuentren más próximos a la 'mística' institucional.

Como se ve, no existe un docente-tipo dentro de la ENF y no hay muchas posibilidades de precisar algunas de sus características predominantes. No obstante, puede concluirse que el tipo de capacitación requerida, las distintas formas de reclutamiento, el carácter de la recompensa obtenida como contrapartida a la prestación de servicios, una altamotivación por la tarea, serían las notas distintivas de estos docentes respecto de aquellos que pertenecen al sistema educativo formal.

Por lo general, cuando en la zona en que se desarrolla algún programa de ENF existe una escuela perteneciente al sistema educativo formal, los docentes de ambas prácticas pedagógicas comparten el espacio social conformado por la población de la comunidad. En estos casos, lo más probable es que se registren relaciones de competencia más que de cooperación entre los docentes del sistema educativo formal y aquellos que participan en acciones de ENF.

Se ha sostenido que los programas de ENF carecen de razón de ser mientras no estén ligados con otros componentes del sistema social; no incluyan incentivos socioeconómicos; no entreguen habilidades productivas o conductas que puedan ser transferidas o aplicadas al medio social de los participantes ^{32/}. Pero esta falta de sentido puede deberse a que esas características también las tiene el sistema educativo formal y, en consecuencia, no se justificaría la iniciación de acciones de ENF; o a que sin esos elementos cualquier acción de ENF difícilmente alcance sus objetivos. También se ha sostenido que para que los programas de ENF tengan éxito es básico que cuenten con un sólido apoyo institucional, procedan a una selección cuidadosa de las comunidades; prevean y consigan la participación de las comunidades y haya una adecuada selección y entrenamiento del personal docente. Cabe preguntarse si el sistema educativo formal no tendría un éxito similar si consiguiera dar cumplimiento a esas condiciones y cuántas de las acciones de ENF tendría sentido continuar si se les exigiera, también, reunir esas condiciones.

En todo caso, la discusión sobre los temas presentados de manera tan general y descriptiva, así como sobre otros que no se han mencionado (cobertura afectiva de las acciones de ENF, costo, etc.), sigue abierta y seguirá abierta mientras no se disponga de evaluaciones adecuadas. Tal vez lo más grave de esta ausencia de evaluaciones no consista en que las distintas instituciones que prestan servicios de ENF las realicen en forma confidencial y para su propio uso, sino en el hecho de que dichas instituciones no evalúan sus propias actividades.

4. Educación no-formal, tipos de aprendizaje y poblaciones-meta

El balance efectuado en los puntos anteriores permite arribar a algunas conclusiones básicas en torno al complejo problema de la ENF.

En primer lugar, resulta evidente que plantear la ENF en términos de alternativa a las acciones formales destinadas al conjunto de la población escolar implica el serio riesgo de crear un sistema dual donde la alternativa no formal (más barata, de bajo prestigio y bajo nivel de acreditación, etc.) se convierta en la única posibilidad para los sectores populares. Una opción de esta naturaleza materializaría en forma más nítida aún la selección social operada desde las formas de distribución social del conocimiento.

Además, el diseño de estas estrategias alternativas de acción pedagógica presenta serios riesgos desde el punto de vista cualitativo. Como se sabe, los aprendizajes básicos en edad infantil requieren un tipo de acción sistemática, técnicamente compleja y con fuertes componentes afectivos y emocionales vinculados al proceso de aprendizaje. Por otra parte, tal como se apreció en los capítulos correspondientes, la segmentación cultural que caracteriza la región agrega un factor de complejidad adicional, ya que exige un alto grado de adaptación por parte de la organización escolar a las condiciones locales.

Frente a estas situaciones, las alternativas no formales presentan un panorama contradictorio. Por un lado, se argumenta que ellas tendrían un mayor grado de flexibilidad frente a la centralización y rigidez del sistema educativo formal. Esta flexibilidad debería expresarse en los diferentes aspectos de la organización escolar: el docente, los contenidos, los métodos de enseñanza, la relación con la comunidad, etc. Al respecto, el somero diagnóstico efectuado en el punto anterior permitió apreciar que entre los programas no formales existe una variedad de situaciones muy amplia donde, sin embargo, ya son visibles algunas tendencias que podrían tender a agravar aún más los problemas señalados con respecto a las acciones formales. Al respecto, una de las cuestiones centrales se refiere al uso de tecnologías educativas modernas y, en general, a los medios de comunicación de masas (educación a distancia, etc.).

El riesgo de uniformidad y las escasas posibilidades de interacción y presión desde las poblaciones de base para que se expresen sus propias particularidades son, en estos casos, potencialmente tan relevantes como los que se derivan de un sistema escolar que ofrece un curriculum y un docente homogéneo.

Este argumento puede ampliarse para analizar el valor educativo de los medios de comunicación de masas en general. Su influencia sobre la socialización del conjunto de la población ha sido ampliamente reconocida. Sin embargo, tampoco caben dudas acerca del carácter manipulador de su influencia, de la escasa o nula posibilidad de participación creativa de la audiencia, del carácter 'ajeno' de los contenidos de sus mensajes, etc.

Frente a este tipo de riesgos, se ha señalado que la opción más fructífera se ubica en el diseño de formas de acción pedagógica autogestionadas por los propios destinatarios.

Obviamente, en el caso de la enseñanza básica para población en edad escolar, esta exigencia se refiere a la participación de los padres. Al respecto, los diagnósticos sobre el sistema formal son elocuentes en cuanto a mostrar que uno de los rasgos más significativos de la organización escolar tradicional es su desvinculación con el ambiente que rodea la escuela. Esta desvinculación tiene su origen, por un lado, en el hecho que la escuela debía ocupar un espacio de socialización alternativo al de la familia y, por el otro, en la necesidad del Estado de controlar los contenidos homogeneizadores de la acción escolar.

En este sentido, las propuestas de autogestión han tendido a subestimar o a rechazar la ingerencia estatal, identificándola desde perspectivas contrapuestas ya sea como expresión de los intereses sociales dominantes, ya como una interferencia en un campo que corresponde a la familia por derecho natural y a la Iglesia por derecho sobrenatural, ya como una intrusión en un terreno que debe ser regido por las leyes del mercado 33/.

Sin embargo, los estudios relativos a la percepción y actitudes de los padres de sectores populares con respecto a la escuela tienden a confirmar que sus presiones se dirigen hacia la consolidación de un tipo de acción pedagógica escolar, obligatoria, gratuita y que garantice los aprendizajes básicos. En esta línea, el Estado aparece como la única institución que puede asumir la responsabilidad de satisfacer dichas demandas, cuyo éxito depende de factores sociales generales entre los cuales no debe subestimarse la propia organicidad de la demanda 34/.

Desde este punto de vista, es posible recuperar los aspectos más sustantivos de la propuesta autogestionaria: la participación paterna como vínculo que permita no sólo garantizar una enseñanza que se corresponda con los hábitos culturales de la comunidad en la que actúa sino, al mismo tiempo, generar una posibilidad de acción educativa sobre los mismos padres, que tienda a darle más consistencia a sus demandas sobre la escuela.

En segundo lugar, corresponde analizar el papel de las estrategias no-formales con respecto a la población que ha superado la edad correspondiente a la enseñanza básica. En este aspecto, es evidente que la apelación a este tipo de estrategias es inevitable si se quiere resolver el problema en lapsos de corto o mediano plazo. Pero resulta importante recordar, en este punto, una particularidad que caracteriza al conjunto de la región y que se refiere a su estructura demográfica.

En América Latina el peso de la juventud es uno de los más altos del mundo y la tasa de renovación de la PEA por el ingreso de los jóvenes permite suponer que una estrategia de acción masiva sobre esta población tendría efectos cuantitativos y cualitativos singularmente veloces.

Desde el punto de vista de los contenidos de las acciones pedagógicas dirigidas a este sector de población no es posible diseñar estrategias uniformes. La alfabetización, la capacitación laboral y las acciones de tipo cultural y recreativo serían los campos principales y no excluyentes de estas acciones, que sólo pueden definirse en forma específica a partir de los rasgos particulares de las poblaciones-meta.

Sin embargo, resulta importante tener en cuenta que este sector de población (los jóvenes) son los que presentan mayores carencias desde el punto de vista de la oferta de acciones pedagógicas y, al mismo tiempo, son los que mayores dificultades encuentran en su inserción ocupacional. Los programas de educación de adultos han puesto en evidencia la dificultad de incorporar a la población adulta masculina que, por su edad y su posición familiar, debe necesariamente ocuparse de alguna forma para lograr un mínimo de subsistencia. Los jóvenes, en cambio, estarían potencialmente más disponibles y el efecto futuro de acciones educativas ejercidas sobre ellos tendría mayor significación.

5. Las articulaciones entre el sistema formal y el no-formal

A lo largo de esta sección se ha hecho referencia, implícita o explícitamente, a las vinculaciones entre las acciones pedagógicas formales y no-formales. Estas vinculaciones ya tienen cierta historia y si bien los estudios de articulación entre ambas no son numerosos, permiten formular algunas apreciaciones generales.

En primer lugar, puede sostenerse que mientras las acciones no formales tendieron a resolver deficiencias del sistema formal a través de acciones externas a él, el sistema formal pudo permanecer inalterado.

Es cierto que, en muchos aspectos, hay áreas de la ENF que no tendría sentido que fueran incorporadas al SEF: capacitación para tecnologías específicas, conocimientos que están en curso de verificación, etc. Pero estas áreas son, precisamente, las que no tienden a resolver deficiencias del SEF sino, fundamentalmente, a complementar su actividad. En cambio, las acciones que cubrían carencias efectivas, especialmente las generadas en ámbitos urbanos y en función de requerimientos sociales relativamente dinámicos (capacitación para el trabajo, etc.), evolucionaron hacia una formalización creciente, expresada ya sea a través de las presiones para el reconocimiento de los logros por vía de certificaciones que habilitaran para incorporarse al sistema formal o por la incorporación directa de las acciones educativas al sistema formal. Algunas modalidades de enseñanza técnica y capacitación profesional ejemplifican claramente este proceso; a su vez, las acciones educativas llevadas a cabo por buena parte de los establecimientos para-escolares (academias, etc.) tienden a encarar su acción sobre la base del modelo escolar y buscan permanentemente el reconocimiento oficial de sus servicios.

La 'formalización' de lo no-formal implica un doble juego de relaciones. Por un lado, muestra el poder de absorción del SEF, que incorpora las innovaciones externas adaptándolas a su propia estructura y dinámica. Los factores que están en juego en este proceso son numerosos y complejos, pero su mecánica parece constituir un caso particular del proceso de burocratización creciente que caracteriza el desarrollo de las actividades sociales. Además, estos factores no pertenecen exclusivamente al SEF ya que las presiones para la 'formalización' (e, incluso, la iniciativa) provienen generalmente de los propios actores involucrados en las acciones no-formales. El prestigio del sistema formal derivado del valor legitimador de sus certificaciones constituye, desde este punto de vista, un elemento de peso en la determinación de este comportamiento.

Pero por otro lado, la incorporación al SEF de estas nuevas modalidades y actividades no lo deja intacto y en las mismas condiciones que antes. En ese sentido, puede postularse que la incorporación se efectúa fundamentalmente por agregación y no por una transformación de la estructura en su conjunto.

Así, es evidente que buena parte de las modificaciones sufridas por el SEF en las últimas décadas puede ser encuadradas en la categoría de incorporaciones por agregación. Esto cabe tanto para las nuevas modalidades de estudio como para los nuevos contenidos. La explicación habitual para procesos de este tipo —explicación cuya validez parece bastante plausible— consiste en sostener que esta forma de innovación satisface al mismo tiempo los intereses vinculados a la propuesta y los vinculados a las actividades que deberían ser reestructuradas si la incorporación se hiciese en forma más orgánica. Obviamente, una modalidad de este tipo favorece la acumulación de obsolescencias y de contradicciones internas dentro del SEF.

Otro elemento importante a tener en cuenta dentro de la problemática de la articulación entre las acciones formales y las no-formales se vincula con la disociación entre formación inicial y formación en servicio. Al respecto, si bien se admite que la formación inicial no puede —o puede cada vez menos— satisfacer plenamente las exigencias del desempeño en puestos específicos de trabajo, es notorio que el aprendizaje posterior tiene escasa incidencia en el carácter de la formación inicial y, de esta forma, la disociación tiende a aumentar.

En este factor, y en el reconocimiento de que existen múltiples vías para tener acceso al conocimiento y a la capacitación, se apoyan algunas propuestas actuales que buscan institucionalizar la certificación de calificaciones ocupacionales con independencia de la forma y el lugar en que dichos elementos hayan sido adquiridos 35/.

C. Principales lineamientos de las propuestas de cambio educativo 36/

1. Articulación de las propuestas con las alternativas políticas de la región

En la década de 1970 se registró, en diversos países de América Latina, un proceso relativamente simultáneo de toma de conciencia sobre la necesidad de adoptar cambios en sus respectivos sistemas educativos para hacer frente a los graves y complejos problemas de la educación. En la década anterior se había puesto el énfasis en el crecimiento cuantitativo de los sistemas y en su vinculación con el desarrollo económico, a pesar de lo cual seguían subsistiendo importantes déficit cuantitativos, particularmente en relación con el acceso de los sectores sociales de origen rural, y un deterioro de los aspectos cualitativos de tal magnitud que se convertía en una amenaza capaz de anular una parte significativa de los logros cuantitativos. Esta situación planteó la

76. necesidad de introducir cambios en los sistemas educativos. Las propuestas se registraron en países con estilos de desarrollo diferentes y aún dentro de un mismo país, en forma simultánea o sucesiva, se llegaron a plantear propuestas con signo diverso que abarcaron desde transformaciones profundas de la educación hasta planteamientos de ajustes internos de los sistemas educativos.

Pero es difícil encontrar un marco conceptual que pueda abarcar las diferentes situaciones y propuestas. Al respecto Stancey Churchill señala que "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" 37/. Como se señala en un documento de la UNESCO sobre el tema "la práctica común es presentar como reforma tanto las innovaciones de detalles —por ejemplo, las que tienen que ver con los métodos de enseñanza— como los cambios radicales que afectan a un mismo tiempo 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" 38/.

En vista de lo anterior, resulta de interés intentar disponer de ciertas categorías que permitan una clasificación de una gama tan amplia de alternativas. Una primera categorización se refiere a los objetivos de las propuestas y permite clasificar de un modo amplio a las reformas en dos grandes grupos: las que pretenden transformar el sistema educativo tradicional proponiendo un sistema alternativo y las que pretenden modernizarlo incorporando nuevos conocimientos y metodologías. En el cuadro IX.1 se puede observar el cruce de estas categorías según la extensión que alcanzan las mismas en los diferentes proyectos de cambio.

Cuadro IX.1. Categorización de las estrategias de cambio educativo

Objetivo	Extensión	Todo el sistema	Un nivel, modalidad o aspectos del sistema	Algunas unidades escolares
Propuesta de sistema alternativo		Reforma estructural	Programa transformador	Innovación
Propuesta de modernización del sistema		Reforma general	Programa de mejoramiento	Experiencias

El cruce de estas dos categorías (objetivos-extensión) permite identificar una serie de estrategias diferentes de cambio educativo, todas las cuales se han dado en la realidad latinoamericana. Las propuestas que abarcan todo el sistema son las que se han denominado habitualmente reformas, que se pueden llamar estructurales cuando sus objetivos plantean una transformación del sistema vigente, o generales cuando apuntan básicamente a modernizarlo o perfeccionarlo. Las propuestas que abarcan sólo un nivel de enseñanza, una modalidad o algún aspecto específico del sistema pueden llamarse programa transformador, o programa de mejoramiento. Las que abarcan sólo unas pocas unidades escolares se han denominado innovaciones en los casos en que las mismas se plantean una transformación del sistema tradicional y experiencias en las que son de carácter modernizador.

Una innovación planteada originalmente de manera puntual puede extenderse posteriormente y convertirse en un programa transformador, o una estrategia de innovaciones articuladas puede dar lugar a un planteamiento de reforma estructural. De igual forma el efecto de un programa transformador (de alfabetización o de educación no formal, por ejemplo), podría generar otros programas que permitiesen concretar una estrategia de reforma estructural, diseñada e implementada en etapas sucesivas.

Las propuestas de reformas estructurales se integran generalmente con planteamientos reformistas de otros aspectos económico-sociales en el marco de procesos de carácter revolucionario, o que pretenden serlo. En estos casos se intenta una redefinición ideológica de la concepción de educación, sus funciones políticas y sociales, por lo que se redefinen también los fines, objetivos y estrategias educativas. En el caso de la experiencia socialista cubana un informe de la CEPAL señala que "la política educativa es un fiel reflejo de los esfuerzos realizados desde 1959 para llevar a cabo los cambios socio-económicos del nuevo estilo de desarrollo perseguido" 39/.

La reforma educativa peruana se enmarca en un proceso de reformas económico-sociales que pretendían una transformación del Estado peruano, sus instituciones y estructuras vigentes, tal como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley General de Educación: "Más que en ninguna otra situación, dentro de un proceso revolucionario, las soluciones educacionales son indesligables de otras medidas y acciones de transformación socio-económica. Por consiguiente, al lado de las reformas revolucionarias ya emprendidas en el agro, la banca, la industria, la minería, la pesca, las telecomunicaciones y otros sectores económicos, tiene que realizarse una Reforma de la Educación que impulse el cambio social y, a su vez, sea impulsada por el que se opera en otros campos de la vida nacional". El proyecto panameño "representa la concreción de los preceptos constitucionales elaborados en 1972" 40/, y fue acompañado de otras reformas institucionales y de orden económico-social.

Un ejemplo de una estrategia reformista diferente es el de Nicaragua, donde se elaboró, en primer lugar, un programa de carácter transformador, la Cruzada Nacional de Alfabetización, para luego a partir de él formular una reforma estructural de la educación integrada en los lineamientos político-ideológicos del proceso revolucionario. Al respecto, el Ministro de Educación de ese país señala que, "tenemos que superar eso /el analfabetismo/ para luego entrar a lo que va a ser el plan educativo del gobierno que comprende, además de las

reformas de objetivos y de contenidos, el establecimiento de la educación primaria y secundaria gratuita y obligatoria". En cuanto a dicha reforma destaca que "una política educativa necesariamente tiene que poseer una filosofía y objetivos concretos. Nosotros partimos del concepto de que en la nueva Nicaragua se necesita también una nueva educación. El plan de gobierno sostiene, en principio, que se va a realizar una reforma profunda de la educación en cuanto a los objetivos y contenidos de la misma, para convertirla en factor clave del proceso de educación humanista de la sociedad nicaragüense orientándola en un sentido crítico y liberador" 41/.

Las reformas estructurales, que tienen un fuerte acento ideológico, señalan que la educación está insertada y forma parte del proceso político de la sociedad y constituye el medio por el cual se puede dar la oportunidad a los individuos para que tomen conciencia de ella y, por lo tanto, para que intenten modificar esa realidad si no la consideran adecuada. Así, por ejemplo, la Ley General de Educación del Perú plantea que es necesario "un proceso educativo por el que los individuos y los grupos sociales adquieran una conciencia crítica del mundo histórico y cultural en el que viven, asuman sus responsabilidades y lleven a cabo la acción necesaria para transformarla".

Las reformas que hemos llamado generales no se proponen una transformación del sistema sino una modernización y un mejoramiento, esencialmente de los aspectos cualitativos, de su estructura y de su funcionamiento, no implicando, por lo tanto, una reconceptualización de la educación y de sus relaciones con la sociedad en su conjunto. Surgen propiciadas por conducciones educativas modernizantes y tienen una evolución caracterizada más por factores científicos y técnicos que por su fundamentación político-ideológica. Han tenido lugar en países con estilos de desarrollo, de 'modernización social' y 'tecnocráticos'. Al analizarse los contenidos de las respectivas propuestas se observarán sus semejanzas y diferencias esenciales, particularmente en relación con las reformas estructurales.

Los programas de cambio de un nivel, de una modalidad o de un aspecto específico —es decir, las propuestas de reformas parciales— corresponden en general al estilo de desarrollo caracterizado como de 'modernización'; en algunos casos están diseñados para integrarse posteriormente en una reforma educativa más amplia y en otros solamente se pretende introducir cambios parciales. El caso de la Cruzada Nacional de Alfabetización de Nicaragua, ya citado, es el de un programa transformador que sirve de base para una reforma estructural de la educación, generando una estrategia de un cambio parcial con real efecto multiplicador desde el punto de vista social y cultural.

Las innovaciones o las experiencias educativas, según sus objetivos tengan un carácter transformador o modernizante, representan un tipo de cambio diferente a los anteriores ya que el acento se aplica a la base del sistema educativo, o sea a los establecimientos de enseñanza; son las propuestas que abarcan un número limitado de unidades, incluso en algunos casos una sola. Sin embargo, una innovación desarrollada en un universo de dimensiones reducidas puede contener elementos de efecto multiplicador para su generalización en el sistema, convirtiéndose en un programa transformador. En estos casos si bien la propuesta puede haber sido generada por las

autoridades educativas, el grupo innovador que integra el plantel directivo y docente de la unidad escolar desempeña un rol muy significativo tanto en su diseño como en su ejecución.

2. Concepción cultural, formación de recursos humanos y relación con el trabajo

Estos aspectos son de fundamental importancia para caracterizar cada una de las propuestas reformistas y definir su orientación transformadora. A lo largo de este documento se ha analizado detalladamente la concepción cultural predominante en el sistema educativo tradicional que pretende imponer las pautas provenientes de la cultura urbana de los grupos superiores y que discrimina y excluye a través de la no escolarización y de la deserción escolar, a los grupos portadores de otras pautas y otra lengua.

Una transformación de esta concepción hacia un pluralismo cultural que integre, sin destruirlas, las pautas de los diferentes grupos sociales de cada país y que respete y valore las lenguas y culturas vernáculas sólo se plantea en muy pocas de las propuestas reformistas y no con un carácter central. Por las características étnicas de su población, la reforma peruana probablemente es la que mayor énfasis ha otorgado a la implementación de una política educativa de pluralismo cultural; dicha política se inició con la oficialización del quechua, principal lengua indígena, y se concretó con la inclusión en la reforma de un programa de estudios bilingüe, intentando superar la situación de incomunicación cultural y lingüística existente entre docentes y alumnos.

La Cruzada Nacional de Alfabetización de Nicaragua plantea, asimismo, otra alternativa de estrategia pluralista desde el punto de vista cultural ya que ha sido diseñada para que la educación de adultos y la alfabetización "sea un instrumento que realmente sirva al proceso de liberación de nuestro pueblo. Una educación de adultos en que vamos a aplicar y llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de que es el pueblo el que educa al pueblo, o sea, que vamos a hacer una educación de adultos en la cual se extraerán del mismo pueblo todas sus potencialidades educativas y pedagógicas para que se realice ese principio" 42/. La Cruzada de alfabetización se llevó a cabo en los lugares de trabajo o en los hogares de los alfabetizados; los alfabetizadores, utilizando metodologías de enseñanza en grupo aprendían a su vez, a partir de las condiciones de vida de los alfabetizados. Entre los alcances de la Cruzada se pueden destacar la labor de promoción política de los grupos sociales excluidos y la capacitación para la participación. Sin embargo no hay una verdadera incorporación cultural de lenguaje y de situaciones sociales del pueblo en los textos utilizados en la Cruzada; éstos son de estructura y características tradicionales y ponen énfasis en los aspectos de adoctrinamiento político.

Un objetivo que se relaciona estrechamente con la concepción cultural y que aparece en todas las reformas analizadas y en la mayoría de los planes de educación de la región es el de 'democratizar la educación'. En la mayoría de las reformas de carácter general 'democratización' se asume como equivalente

a extensión cuantitativa del sistema educativo, por lo que en las estrategias y en las metas se otorga un fuerte énfasis a todo lo relacionado con dicha extensión. Esto es evidentemente una condición necesaria pero no suficiente como lo muestran las escasas evaluaciones sobre el efecto socio-cultural de las reformas.

Las reformas de carácter estructural incluyen otras estrategias, complementariamente a la de extensión, que contribuyen a efectivizar la democratización. Así, en Cuba, los cambios se relacionaron estrechamente "con las políticas redistributivas que se instrumentaron desde el principio" y con la solución inmediata del 'problema más serio, el del analfabetismo, y al mismo tiempo que se erradicaba se trató de universalizar el sistema de enseñanza procurando incrementar la matrícula en todos los niveles" ^{43/}. En el Perú se acompañó la extensión con un intento de abrir la 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"; de igual manera "la nota participacionista y libertaria, orientada a la transferencia del poder, da un sello particular, populista, al proceso peruano, contrario al elitismo" ^{44/}.

El tratamiento de los temas relativos a la formación de recursos humanos y a la vinculación educación-trabajo permite otra forma de caracterización de las reformas y, en general, de los planes de educación. La concepción de recursos humanos vigente particularmente en la década de 1960, postulaba un ajuste mecánico de la educación a los requerimientos de mano de obra previstos para el futuro y una vinculación directa entre nivel y tipo de educación y ocupación. Esta concepción, superada tanto en la teoría como en la realidad de los países de la región, continuó sin embargo presente en las reformas y en los planes de orientación modernizante. Varias son las reformas que en sus objetivos y estrategias reflejan esta concepción de recursos humanos, aunque ya no ortodoxamente, en especial en cuanto a las políticas para la educación media y técnica, como se verá más adelante.

Las reformas de carácter estructural plantean una nueva concepción de la relación de la educación con el trabajo que las enriquece significativamente, ya que en ellas el trabajo tiene valor como formación y desarrollo de la personalidad del ser humano. En la de Cuba, por su carácter socialista, se considera un principio básico que toda la población participe del proceso productivo, otorgándose gran énfasis a la relación estudio-trabajo; con este sistema "se persiguen dos objetivos: uno formativo para alentar a los jóvenes a descubrir la importancia del trabajo como el centro de la actividad social, y otra productiva para reducir el costo de la educación mediante el aporte de los estudiantes a la producción. De esta manera se crean nuevos hábitos sociales, se aumentan los niveles de productividad y se distribuyen las tareas laborales entre toda la población" ^{45/}. Desde la enseñanza pre-escolar -los círculos infantiles- y en los niveles primario y medio los estudiantes destinan un número de horas a la semana, en primaria, y de semanas al año, en media, al trabajo productivo.

En el 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. Se piensa fundamentalmente en una sociedad de trabajadores desalienados, hombres libres, y no en la 'mano de obra' aprovechable para cualquier fin, ni en la simple provisión de 'recursos humanos' explotables, o en el mero acrecentamiento del mal llamado 'capital humano'."

La reforma Panameña también ha otorgado prioridad a la relación estudio-trabajo con las denominadas, en su primera época, Escuelas de Producción, que se constituyen como "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" 46/.

Si bien estos planteamientos reformistas parecen brindar una alta significación social, cultural y pedagógica a la relación educación-trabajo, la instrumentación de estos principios no ha confirmado la plena vigencia de los mismos. En el caso cubano parecería haberse recurrido al trabajo productivo como un medio para compensar el costo de los servicios educativos y para contribuir a solucionar problemas de productividad de la mano de obra rural, descuidando la validez cultural y pedagógica de la vinculación educación-trabajo. En Perú, en términos generales, no se logró plasmar los principios sobre educación-trabajo ni en términos organizativos ni en el curriculum, habiéndose llevado a cabo diversas experiencias sin resultados satisfactorios. La reforma panameña registra situaciones de muy diversa significación ya que si bien en algunas escuelas de producción se logra atender simultáneamente los aspectos sociales y pedagógicos, en otras sólo se obtiene un remedo poco válido de una verdadera relación entre educación y trabajo.

En los próximos párrafos al analizarse los contenidos específicos de las propuestas reformistas se complementará esta caracterización de las concepciones tanto en lo cultural como en cuanto a educación-trabajo.

D. Evaluación de las reformas de la educación primaria y media

1. Caracterización general de las reformas

A pesar de que las propuestas de reformas se han originado en países diferentes y que tienen alcances diversos, la mayoría de ellas muestran una serie de similitudes en cuanto a sus principales lineamientos y contenidos, particularmente en los casos de las de carácter general o no estructurales. Esto parecería indicar la influencia decisiva de ciertas teorías pedagógicas como orientadoras de los procesos. En general dichas teorías provienen de los países centrales o de los organismos internacionales especializados en educación, por lo que algunos de los contenidos propuestos en América Latina

parecen estar respondiendo a realidades diferentes de los países que las han elaborado; dichas tendencias y contenidos muestran también la influencia mutua que una reforma ha tenido sobre otra.

En general, las reformas se han definido en función de principios teórico-normativos, generalmente de carácter tecnocrático, y no a través de un proceso de reflexión e investigación de los resultados, logros e insuficiencias del sistema educativo sujeto a reforma; es así que las propuestas han surgido en las oficinas y en los escritorios de los planificadores y de los técnicos de los Ministerios de Educación y se han expresado sólo en documentación escrita, sin la necesaria experimentación y con escasa o nula participación y consulta interna y externa. La falta de investigación y experimentación se evidencia a través del carácter de generalidad, y a veces de inviabilidad, de muchas de las propuestas reformistas.

La evaluación de la educación vigente debería realizarse en función de sus objetivos y de otros nuevos que se planteasen como deseables para el sistema educativo a fin de poder establecer sus condiciones de funcionamiento y sus posibilidades desde distintas perspectivas: sociales, culturales, pedagógicas, curriculares, organizativas, etc. De esta manera el diseño de las nuevas alternativas podría partir del funcionamiento y las posibilidades del sistema para atender no sólo a una actualización de los objetivos vigentes sino esencialmente para plantearse nuevos objetivos que permitan la inclusión de otros grupos sociales, otros ejes de conocimiento y otras modalidades organizativas y pedagógicas. En las discusiones sobre estos diseños debería registrarse una amplia participación de los distintos sectores sociales destinatarios de la educación y de los docentes encargados de ofrecerla, a fin de que el diseño definitivo y la implementación tengan en cuenta los problemas y requerimientos sociales y culturales e incluyan una transformación de las acciones vigentes en cuanto a formación y capacitación de docentes, elaboración de nuevos currícula y libros de texto e incorporación de formas culturales renovadas para la atención de otros grupos sociales.

Un debate sobre las características y condiciones del desarrollo social y de la educación, llevado a cabo tanto en los medios académicos de la región como fuera de ella, hubiese permitido enriquecer los marcos teóricos de las propuestas de reforma y orientar sus objetivos, estrategias y contenidos a la atención prioritaria de los problemas más relevantes para el desarrollo cultural y social de cada uno de los países y no hacia los que surgen como importantes en función de los criterios particularistas de funcionarios especializados.

Por ello, en general las propuestas se plantean como alternativas para superar los problemas y limitaciones del sistema educativo tradicional pero, al no partir de un proceso de reflexión e investigación, muchas de ellas parecen validarse por sí mismas sin fundamentos científicos o razones objetivas. Parecería que su bondad surge automáticamente por el hecho de ser formuladas en oposición al sistema tradicional; incluso en algunos casos el carácter de opuesto a lo tradicional es meramente formal, ya que las propuestas reformistas constituyen sólo una modernización de los criterios vigentes.

Las reformas estructurales evidencian en sus objetivos y contenidos una mayor interrelación con los problemas culturales y sociales nacionales y han sido diseñadas en el marco de un debate y de una reflexión de mayor representatividad, aunque en algunos de los casos con una excesivamente rígida fundamentación de carácter ideológico.

La fuerte influencia que en América Latina han tenido lo normativo y lo administrativo se evidencia en el hecho de que casi todas las propuestas se inician con expresiones normativas referidas fundamentalmente a aspectos de estructura interna del sistema educativo en oposición a lo que ocurre en los países desarrollados donde lo normativo y lo estructural son una resultante de los cambios reales acaecidos y no los preceden. En ellos, 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%" 47/.

Esta importación acrítica de problemas y políticas de los países centrales y las características ya señaladas de su proceso de elaboración ha influido para que las propuestas reformistas se refieran muy limitadamente, como ya se señaló, a los problemas centrales y prioritarios que afectan a la relación entre sociedad y educación de la región: la incorporación de los sectores rurales marginales, especialmente los indígenas; la marginalidad urbana, las migraciones internas y externas; la incapacidad de retención de los sistemas; la diferencia de código cultural y hasta lingüística de maestros y alumnos; la menor cantidad de horas que concurren a la escuela los niños de zonas rurales; el nivel diferente de formación docente de maestros urbanos y rurales, etc. Todos estos problemas condicionan el cumplimiento del objetivo de democratización de la educación, presente en casi todos los proyectos reformistas como ya se ha señalado, y se vinculan estrechamente con la configuración del proceso de desarrollo social.

La formulación de los objetivos no varía significativamente de una propuesta a otra, ya sea que se trate de reformas estructurales o reformas generales. Por lo común estas declaraciones de objetivos son sumamente amplias y son más propuestas ideológicas que objetivos. Formulaciones como 'democratizar la educación', 'erradicar el analfabetismo' o 'disminuir la distancia entre el trabajo manual y el intelectual', son comunes a las diferentes propuestas. Sin embargo, como ya se ha señalado en el párrafo anterior, las modalidades en cuanto a la instrumentación de este tipo de objetivos difieren significativamente ya se trate de reformas estructurales o generales.

Los objetivos de las reformas tienen, como otro elemento en común, su excesiva generalidad y escasa operacionalidad. Al respecto señala un informe de la UNESCO que "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 medirlo. 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?" 48/.

En la mayoría de las reformas generales predominan los planteamientos de un sistema educativo cerrado, basado esencialmente en los establecimientos escolares; por ello, las propuestas básicas han sido las de ordenar los niveles y ciclos que se cursan 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; debe señalarse que, en general, este sistema se propone como paralelo y no en relación con el sistema regular, ya que no se registran mecanismos de pasaje fluidos de uno a otro en la descripción contenida en los documentos estudiados, sino que más bien aparece que el sistema no regular es el que recoge la demanda que no ha podido ser satisfecha por el regular.

En cambio, las reformas de carácter estructural intentan redefinir la concepción de sistema educativo proponiendo uno más abierto y brindando herramientas más idóneas para reemplazar a la escuela en los aspectos donde ha demostrado que es deficitaria para hacer efectiva la incorporación de nuevos sectores sociales. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que si bien las modalidades no escolarizadas de educación representan un avance en este sentido, todavía no son intercambiables con las formas escolarizadas en razón de su escasa aceptación social. También es necesario señalar que en la mayoría de los casos, en la práctica, reproducen el circuito segmentado de educación ya que se ocupan básicamente de los desertores del sistema formal.

La mayoría de los proyectos reformistas se refiere a dos aspectos estrechamente vinculados: la reestructuración de la administración educativa y de la organización escolar y la planificación de los servicios educativos.

En cuanto a la administración educativa el sistema vigente ha mostrado una fuerte tendencia a la centralización en su conducción y gestión, rasgo probablemente heredado de las influencias provenientes de los países europeos, especialmente Francia. De ahí que diversos países hayan encarado acciones tendientes a disminuir la centralización y poner en marcha procesos de regionalización de la educación, ya sea mediante una descentralización o una desconcentración de los servicios.

Dichos procesos han asumido características diferentes según los países que los han propuesto; de igual manera, su nivel de aplicación ha variado en función de las distintas realidades nacionales. 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 formando parte integrante de los mismos; c) implantarlas con 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 ^{49/}. En general, estas estrategias se refieren a aspectos vinculados a la conducción y gestión administrativa de los servicios y, con menor énfasis a los aspectos curriculares. De ahí, que no se haya prestado la necesaria atención a la incorporación de variables culturales locales.

La concepción de descentralización administrativa se relaciona, por lo menos en el planteamiento formal de la mayoría de las reformas de carácter estructural, con el objetivo de abrir canales para posibilitar la participación de la población en el planeamiento y la administración de los servicios educativos, intentando revertir la situación predominante en el sistema tradicional, en que al centralismo vigente se agrega una absoluta falta de participación y consulta de los destinatarios con respecto a la educación que se les ofrece. Un proceso de desarrollo realmente democrático e igualitario, sólo será posible si tanto la comunidad nacional como las locales desempeñan un papel protagónico en la interpretación de sus propios problemas y necesidades y en la definición y orientación de las estrategias requeridas. Esta propuesta no es un simple cambio formal o metodológico sino que implica una nueva instancia y una reestructuración del poder, convirtiéndose en un planteamiento político-administrativo y no en un mero enfoque técnico-administrativo, por lo que suscitará resistencias e intentos de desviación. Estas podrán superarse en la medida en que los nuevos objetivos políticos den la posibilidad de promover cambios en los estilos de desarrollo y en las actitudes de la población y de generar procesos sociales democráticos.

Una propuesta de cambio orientada en este sentido es la reorganización de los servicios educativos a través de una escuela central que brinde la totalidad de la oferta educativa prevista, y un grupo de escuelas satélites que se vinculen orgánica y técnicamente con la central; este régimen se denomina nuclearización educativa. En el caso 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. 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".

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 en que la unidad es el país en su conjunto, poniendo el énfasis y tomando como unidad a una zona específica, con relativa homogeneidad y tamaño reducido; plantea la posibilidad, y se puede decir que exige, la participación de la comunidad local y de los miembros del sistema escolar en las tareas de planeamiento, a fin de que éstos sean los actores de su propio proceso de desarrollo educativo.

Las diferentes experiencias, 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; está siendo 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; asimismo, permite 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 50/.

Todas las reformas educativas que han tenido lugar en la región incorporan una propuesta de nuevo curriculum. Si bien se observan diferencias entre unas y otras, particularmente entre las estructurales y las generales, se tiende a ampliar la definición de curriculum, por lo que se lo considera como el conjunto de experiencias educativas que ofrece el ámbito escolar y no sólo un conjunto de contenidos integrados en planes y programas, como es el enfoque tradicional. Para algunas de las propuestas estudiadas, en cambio, debe enfatizarse el aprendizaje por parte del alumno de las estructuras fundamentales de cada disciplina, tendiendo de este modo al autoaprendizaje y a la capacidad para acceder a la información por sí mismo. Estos intentos renovadores, algunos exitosos en su concreción y otros no, muestran claramente que se perfila en la región la aparición de una nueva doctrina curricular que implica que al proponer un cambio del curriculum escolar no se está pretendiendo sólo a la renovación de los contenidos sino básicamente una nueva concepción de la conducción del aprendizaje. Esta doctrina curricular supone una revisión de las metodologías de enseñanza, de los sistemas de evaluación y promoción, la creación de servicios de apoyo (como los de orientación escolar), y la instrumentación de acciones concretas de capacitación docente.

Los aspectos curriculares referidos a metodologías 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 una vez fuera de la escuela. Las reformas no estructurales no alteran, en general, la relación autoritaria y verticalista propia de la escuela tradicional; las reformas estructurales tienden a variar este esquema proponiendo formas de relación cooperativas y solidarias entre los alumnos y de orientación y guía del maestro, que respeten las diferencias individuales y permitan que se desarrollen en cada niño.

Para el logro de estos objetivos curriculares, casi todas las reformas llevaron a cabo grandes programas de capacitación docente, algunas de ellas, las de carácter estructural, buscando superar el nivel informativo de la formación tradicional mediante la actualización de conocimientos pedagógicos y científicos transmitidos dentro de un marco general de interpretación de la realidad y otras, las educativas, tratando de informar sobre los nuevos

métodos que se quería implantar. Estos programas de reentrenamiento alcanzaron en algunas reformas niveles masivos, llegando a cubrir en Chile a más de tres cuartas partes de los docentes y en Perú cerca del 80 % del total de docentes, estimados en 120.000.

Los proyectos reformistas se ocupan principalmente de los niveles de educación primaria o básica y de educación media prestando una atención relativamente menor a la educación preescolar y a la superior y universitaria, excepto en los casos de Cuba y Perú. En los próximos parágrafos se analizarán las políticas reformistas para los niveles básico y medio y se considerarán las propuestas y experiencias en materia de educación preescolar.

2. Las experiencias de la educación preescolar

Las propuestas de estructura para el sistema educativo que surgen de las reformas reflejan la misma concepción subyacente en el sistema tradicional, en cuanto ofrecen educación a partir de los 6 años, a pesar de que se sabe que a dicha edad ya se han producido ciertos procesos de discriminación, difícilmente reversibles, tanto desde el punto de vista social y cultural como del físico.

En las últimas décadas la educación preescolar ha venido registrando un proceso de mejoramiento y de cambios cualitativos relativamente importantes pero en forma prácticamente marginal al resto del sistema educativo. Dicho proceso ha reflejado los avances pedagógico-metodológicos verificados tanto en la región como fuera de ella, y ha contribuido a una profesionalización de los docentes que se desempeñan en ese nivel y al mejoramiento de la organización escolar y pedagógica de sus establecimientos. Esta profesionalización ha llevado a un incremento de sus costos operativos, ya que exige, además de docentes con mayor formación, un equipamiento más complejo, lo que ha dificultado su extensión masiva; por lo tanto, la oferta de servicios de educación preescolar tiene un desarrollo netamente urbano y, en general, dirigido a los sectores sociales medios y altos.

Como puede observarse en el cuadro IX.2 sólo cinco países de la región presentan tasas de escolarización que muestran que entre un tercio y un cuarto de los niños en edad preescolar concurren a dicho nivel; para la mayoría de los restantes las tasas son mucho más reducidas. Las tasas de crecimiento de la matrícula en el período 1960-1975, al igual que las de escolarización, registran diferencias muy significativas de un país a otro, evidenciando que para la educación preescolar se han dado políticas muy diferentes en la región. Al respecto sería necesario tener en cuenta la estrategia asumida por los países desarrollados, tanto en Europa como en Estados Unidos, en los que la educación preescolar fue atendida prácticamente desde las etapas iniciales de sus sistemas educativos, evidenciando la significación que se le otorgaba, tanto desde el punto de vista pedagógico como social.

Los estudios sobre rendimiento escolar, tanto en lo referente a repetición como a deserción, muestran la importancia de la educación preescolar para contribuir al éxito en la escuela primaria de los alumnos con menor

Cuadro IX.2. América Latina: Enseñanza preescolar. Matrícula, Tasas de crecimiento y de escolarización, para diecinueve países, 1960-1970-1975

Países	Matrícula enseñanza preescolar			Tasa de crecimiento 1960-1975	Población 4-5 años (1975)	Tasa Bruta de escolarización (1975)
	1960	1970	1975			
Argentina	146.574	223.251	369.082	151,8	1.055.783	35,0
Bolivia	58.665	62.044	40.242a/	5,7 (1965-70)	269.754	23,0 (1970)
Brasil	...	374.267	566.008	51,2 (1970-75)	6.511.309	8,9
Colombia	46.286	74.963	95.908	107,2	1.401.794	6,8
Costa Rica	6.026	7.483	15.608	159,0	111.699	13,9
Chile	48.663	60.360	124.697	156,2	468.287	26,6
Cuba	89.532	134.258	126.565	41,4	469.674	26,9
Ecuador	12.846	13.755	24.672	92,1	439.754	5,6
El Salvador	18.133	24.211	42.227	132,9	269.305	15,7
Guatemala	19.249	21.463	30.254	57,2	396.524	7,6
Honduras	4.025	9.720	16.136	300,9	216.033	7,4
México	336.863	422.682	537.090	59,4	3.852.298	13,9
Nicaragua	9.082	10.148	9.084	-	160.177	5,7
Panamá	4.825	6.921	12.398	157,0	99.522	12,5
Paraguay	5.263	7.564	7.600	44,4	170.417	4,5
Perú	47.243	74.318	172.051	264,2	953.988	18,0
Rep. Dominicana	4.625	9.213	12.800	176,8	357.379	3,6
Uruguay	24.688	20.131b/	39.019	58,0	105.267	37,1
Venezuela	28.023	50.159	284.776	916,2	758.264	37,6

Fuente: UNESCO-Anuario estadístico 1978-1979, UNESCO, París, 1980, ISBN 92-3-001800-7; CEPAL-UNICEF, Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1979.

a/ No incluye escuelas públicas rurales.

b/ Sólo escuelas públicas (no incluye privadas).

estimulación social y cultural. Así, por ejemplo, en una investigación llevada a cabo en Bogotá sobre alumnos concurrentes a escuelas públicas —es decir, provenientes de grupos socioeconómicos bajos—, se analizó su rendimiento en el tercer grado, pudiéndose observar que la asistencia o no a la educación preescolar tenía una importancia decisiva para determinar el pequeño grupo de ellos que alcanzaba éxito escolar; de igual manera, el mayor porcentaje de repetidores se encontraba entre los alumnos que no habían asistido al preescolar, mostrando la incidencia significativa de este nivel en el mejoramiento de las condiciones para superar las limitaciones provenientes de su origen social y facilitando su aprestamiento para las tareas escolares 51/. Sin embargo, la extensión de este tipo de educación no ha sido atendida con la necesaria prioridad en las reformas educativas, a pesar de su contribución potencial para el cumplimiento de los objetivos de democratización de la educación.

Existen en varios países experiencias de educación preescolar destinadas a los sectores sociales de menores recursos económicos y culturales, pero las mismas tienen una muy limitada extensión cuantitativa y aparecen como esfuerzos aislados. En algunos casos donde la enseñanza preescolar surgió como necesidad social —prioridad en la atención de niños cuyas madres trabajan— los programas se expandieron para atender las demandas de las clases medias, para quienes este tipo de educación adquirió significado y visibilidad. Actualmente la mayoría de los jardines de infantes públicos y privados existentes reciben una población proveniente de las clases medias y altas.

Las reformas peruana y cubana constituyen probablemente la excepción a estas afirmaciones. La peruana incorpora un nuevo nivel en la estructura educativa, el de la Educación Inicial, denominado de esta manera para diferenciarlo de la educación preescolar tradicional, ya que se le ha querido dar un criterio más integral. La Ley General de Educación, en su Exposición de Motivos, señala que con este nuevo nivel "se ha superado el concepto de que la instrucción oficial empieza en la llamada edad escolar, que no consideraba la obligación estatal de atender educativamente a la población de menos de 5 años. Se enfrentan así más tempranamente los problemas de los niños peruanos, en especial aquéllos que los grupos de población pauperizados llevaban sólo al aula de la escuela primaria y sólo allí, tardía e imperfectamente, podían ser atendidos". El Nivel Inicial, según la Comisión elaboradora de la Reforma Educativa, aspira a ser mucho más que una pre-escuela, considera al niño como una entidad global y quiere garantizar su desarrollo total; los programas educacionales se integran con los de control sanitario, nutrición, promoción y participación social. La Educación Inicial quiere asegurar un desarrollo global a todos los niños del país sin discriminaciones y con énfasis en una protección igualitaria. Al atender el desarrollo integral de los niños menos privilegiados de la población se obtienen dos objetivos importantes; por un lado, se satisfacen las necesidades fundamentales de los primeros seis años y, por el otro, se les asegura el acceso al sistema educativo posterior, disminuyendo los riesgos de un abandono escolar temprano 52/.

La Educación Inicial en el Perú se lleva a cabo a través de: a) Centros de Educación Inicial: cunas (0 a 3 años) y jardines de niños (4 y 5 años); b) programas no escolarizados dirigidos a los niños que no son atendidos en los centros de Educación Inicial; y c) programas de educación familiar para los padres y la comunidad en general 53/. De los programas no escolarizados, el más común es el orientado hacia niños de 3 a 5 años, dirigido usualmente por un paraprofesional, que es a menudo una mujer joven de menos de 20 años. Estos se rigen por pautas muy flexibles y persiguen básicamente los objetivos de: a) llegar a los niños que no tienen acceso a programas formales; y b) desarrollar programas que satisfagan las necesidades específicas de desarrollo de niños que no son atendidos por los padres y la comunidad. Entre estos programas se destacan, por su carácter innovador, los programas de educación temprana experimentales no escolarizados, los que, al principio, se desarrollaban en zonas fronterizas y en comunidades alejadas de los centros administrativos, y posteriormente fueron ampliados a las zonas marginales urbanas de Lima y otras ciudades, aunque con un alcance muy limitado en cuanto a cobertura 54/.

En Cuba la educación preescolar se imparte en las escuelas nacionales a partir de los 5 años de edad, en los círculos infantiles (para niños de 45 días a 6 años) y en los jardines de infancia. La modalidad de mayor interés son los círculos infantiles que fueron establecidos en 1961 por la Federación de Mujeres Cubanas con el propósito de prestar atención integral en cuanto a nutrición, salud física y mental, recreación, deportes y cultura; en un principio se capacitó para esa tarea a mujeres hasta entonces empleadas domésticas, pero luego se empezó a formar personal especializado. Según un informe de la CEPAL "actualmente se realiza en estas instituciones uno de los experimentos más creativos para desarrollar un individuo con nuevos hábitos de convivencia y de trabajo colectivo" 55/.

Uno de los aspectos de mayor significación de las experiencias peruana y cubana es la atención del niño desde su nacimiento, tanto en los aspectos de estimulación cultural y educativa como, primordialmente, en los de salud y nutrición, particularmente en los casos de los provenientes de sectores sociales marginales y con el objeto de posibilitarles superar las limitaciones derivadas de su socialización familiar. Los programas de estimulación precoz no necesariamente deben ser responsabilidad de las autoridades educativas y pueden ser asumidos por organismos de asistencia a la niñez o a la familia; los objetivos de este tipo de programas, si bien tienen componentes educativos, exceden el marco de la educación ya que tienden a brindar protección social, sanitaria y nutricional, particularmente en los casos de mayor deprivación familiar. Estos programas deben ser desarrollados por medios no formales y utilizando las diversas agencias sociales disponibles en la comunidad. La diversidad de instituciones públicas y privadas que los abordan genera enfoques poco compatibles y que muchas veces rivalizan entre sí, provocando la dispersión de esfuerzos y, en algunos casos, una paralización de los mismos, lo que afecta las posibilidades de una acción masiva.

En distintos países de la región se han puesto en marcha programas tendientes a brindar estimulación precoz. En Colombia, a través de los aportes que establece la ley 27 y que implica asignar el 2% de toda la nómina pública y privada, se han puesto en marcha programas integrales encaminados a la niñez de menos de 6 años de edad y que previenen el funcionamiento de guarderías diurnas para niños de padres que trabajan. En Venezuela, la Fundación del Niño ha creado cerca de 2000 Hogares de Cuidado Diario, que son casas en los barrios en las que una madre cuida varios niños del vecindario cuyas madres trabajan. En Chile, el Gobierno ha propiciado la continuación de los esfuerzos masivos anteriores en el área preescolar, tratando de ofrecer asistencia a niños provenientes de familias de bajos ingresos mediante la creación de los Centros de Acción Integral. En Panamá, el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial lleva a cabo una amplia gama de actividades de estimulación temprana tratando de cubrir a todos los niños con riesgo de retardo mental. En México se lleva a cabo un programa del Instituto Nacional de Nutrición destinado a atender aspectos de nutrición, salud y educación de niños preescolares 56/.

Algunas conclusiones surgidas de estos y otros programas experimentales llevados a cabo en países de la región muestran que la intervención temprana orientada hacia el hogar permite lograr diferencias significativas en los niveles de desarrollo mental de los niños atendidos; asimismo, que en los casos

de poblaciones de bajos ingresos, para la obtención de niveles adecuados de desarrollo físico es tan necesario el suplemento alimenticio como la estimulación temprana psico-social. Otra de las conclusiones, de gran importancia para la definición de políticas educativas, es que cuanto más pronto comienza la atención el nivel de desarrollo va a ser mayor; asimismo, que un programa de complementación y atención de salud combinado con un programa de estimulación educacional o psicológica pueden producir incrementos más que normales en el desarrollo cognoscitivo y social de niños prescolares de origen socio-económico bajo y con factores socio-culturales de privación 57/. Lamentablemente los resultados de las investigaciones y los proyectos específicos, en general llevados a cabo a nivel local, parecen haber tenido muy poca influencia en las decisiones políticas y en la planificación de programas orientados hacia la atención del preescolar, ya que éstos continúan orientados selectivamente hacia los sectores medios y altos de la sociedad, en vez de brindar sus servicios en forma masiva a los sectores de menores recursos económicos y culturales. Es posible afirmar que una auténtica política educativa democratizadora debe iniciarse en el nivel preescolar y no a partir de la educación primaria, ya que en este caso sus efectos pueden ser tardíos y no obtener la compensación adecuada de los déficit ya existentes.

3. Lineamientos principales de las reformas en materia de educación primaria

Las políticas y estrategias planteadas por las reformas en materia de educación primaria, o básica como la denominan la mayoría de ellas, son de alta significación para caracterizar la orientación de cada una de las propuestas y para analizar la contribución del respectivo proyecto para la obtención del objetivo de democratización de la educación que, como ya se señaló, se presenta en prácticamente todos ellos.

Las tendencias predominantes en las reformas postulan una estructura académica con un nivel de educación básica de 8 ó 9 años, dividido en dos o tres ciclos. Esta educación básica se corresponde en términos de la estructura tradicional 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, como ya se ha señalado. Es decir, dichos países aprobaron la extensión luego de haber consolidado la educación primaria; además, antes de extender la obligatoriedad escolar desarrollaron muy ampliamente la educación preescolar, situación muy diferente a la existente en América Latina, como ya se ha señalado en el capítulo anterior. Por otra parte, previamente al establecimiento de una educación obligatoria de 8 ó 9 años experimentaron otras modalidades de ajustes parciales y graduales; tal es el caso, por ejemplo, de Francia en que se desarrollaron otras opciones, como la de los colegios de educación general paralelos a los liceos clásico y moderno y a la enseñanza técnica, con

intervención de los consejos de orientación de cada escuela al finalizar la educación primaria.

La situación de los países desarrollados es muy diferente a la de América Latina, en la que el promedio de escolaridad no supera los 4 años; de esta manera, al plantearse el objetivo político de una mayor cobertura educativa de los grupos ya beneficiados se relega el 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, lo que es evidentemente discrepante con los objetivos de democratización planteados en los proyectos reformistas.

La extensión del ciclo de educación básica a 8 ó 9 años plantea una serie de interrogantes a los que, lamentablemente, no puede darse una respuesta precisa en razón de las indefiniciones de muchos de los diseños y de la inexistencia de las necesarias evaluaciones de los procesos reformistas. Así, en cuanto a sus fundamentaciones, no hay un análisis desde una perspectiva social y cultural de las razones de la extensión y de los efectos de la misma sobre el acceso y permanencia de los distintos sectores de la sociedad, tanto urbanos como rurales; no se formulan precisiones sobre las verdaderas modificaciones en el proceso de aprendizaje y sus consecuencias en función de factores psicológicos y culturales y acerca de los cambios efectivos en cuanto al conocimiento, ya sea si se postula el énfasis en las matemáticas o en las ciencias básicas, o en ambas, o el fortalecimiento del lenguaje, etc.

En el Perú, la educación básica, eje sobre el que gira la reforma educativa, tiene dos vertientes: la regular, destinada a niños y jóvenes en edad escolar, comprende nueve años divididos en tres ciclos sucesivos; y la laboral, destinada a los adolescentes y adultos mayores de 15 años que no ingresaron oportunamente al nivel regular o que lo abandonaron antes de su finalización, a la que se considera como un "mecanismo de recuperación muy flexible y no sustituto o subsanación tardía y extemporánea de la escolarización primaria, inadecuada y evidentemente carente de toda significación para los educandos de esas edades que ven menoscabada su dignidad personal al imponérseles, como hasta ahora, un remedo de la educación infantil inevitablemente ajena a sus intereses y necesidades" 58/. En el aspecto organizativo, la reforma peruana introduce la nuclearización educativa, ya descrita en parágrafos anteriores.

Cuba, sin modificar su estructura de 6 años de enseñanza primaria, se propone que la misma logre una cobertura total y eliminar la deserción escolar; así, en 1976 la matrícula representaba un 99% sobre la población de 6 a 12 años y con la denominada "batalla del sexto grado" se intenta cumplir el propósito de que toda la población escolar alcance ese nivel 59/.

La reforma panameña extiende la educación básica a 9 años y crean un nuevo tipo de institución, denominada en los primeros años Escuela de Producción; este tipo de escuela se constituye como la escuela núcleo en áreas rurales, mientras en áreas urbanas se implementa el Centro de Educación Básica General, con talleres polivalentes, por lo que se reconoce la diferencia estructural entre ambas áreas. Es de interés señalar que, a nivel de la microestructura social, se planteó la relación entre Escuela de Producción,

comunidad organizada, según la nueva Constitución Nacional de 1972, y transformación de la base económica (reforma agraria). En algunos casos el papel dinámico lo cumplió la comunidad organizada, en otros la reforma agraria y en los restantes la Escuela de Producción; estas interrelaciones permiten una aproximación para analizar el papel de un proceso reformista en educación vinculado con otras transformaciones sociales y económicas 60/.

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.

La Argentina, 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" 61/. La oposición de diversos sectores nacionales 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 elemental, de la población escolar que deserta de la escuela primaria, por lo 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 los aspectos institucionales ni en los curriculares.

Los contenidos de la enseñanza básica no varían demasiado entre las distintas propuestas reformistas, ya que todas parten del supuesto de que existe un gran desfase 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 educación básica, respondiendo al hecho de que la cultura y la sociedad tienden hacia una secularización cada vez mayor. Sólo se registran diferencias marcadas en los contenidos referidos a las ciencias sociales, en dos dimensiones; por un lado las reformas estructurales como el caso de la del 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 y propone 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 agregando a la historia, la geografía y la educación cívica que estaban incluidas en la enseñanza tradicional, cursos de economía, sociología y antropología, que se incorporan al último ciclo de la educación básica.

En general, en las reformas educativas, especialmente en las no estructurales, las nuevas propuestas curriculares no implican una modificación sustancial de las concepciones culturales vigentes, por lo que no cambian significativamente las estrategias pedagógicas en relación con los distintos sectores sociales, particularmente en cuanto a la incorporación y retención de aquellos que han estado marginados de la educación hasta el momento. Una excepción a esta situación se registra, por lo menos al nivel de intento, en los proyectos de Perú, Cuba y Panamá.

Uno de los esfuerzos más significativos de la reforma educativa peruana ha sido generar una nueva doctrina curricular, que como notas fundamentales presenta las de integralidad, flexibilidad y diversificación. La integralidad supone desplazar la concepción tradicional que enfrentaba la actividad cognoscitiva con la manual, la formación intelectual con el trabajo, y superar el enfoque de una enseñanza atomizada en asignaturas a través de uno que establezca las relaciones entre los diversos sectores del saber con el proceso global de enseñanza-aprendizaje. La flexibilidad implica la adaptación del currículum a las diversas situaciones y requerimientos de cada región y de cada núcleo. La diversificación curricular, puesta en marcha con la influencia de los Consejos Educativos Comunales, posibilita diseños y contenidos variados con poder de adaptación a situaciones nuevas. Para alcanzar estas características, la elaboración del currículum partía del diagnóstico situacional de cada Núcleo y de cada región, a fin de basarse en el conocimiento de la realidad educativa, social y cultural respectiva para la determinación de las acciones metodológicas, las actividades y los contenidos curriculares. El concepto de currículum integral, flexible y diferenciado se destacó muy especialmente en las propuestas de la reforma porque se supuso que así se podría concretar una educación para el cambio y la transformación estructural de la sociedad peruana; ya no se trataba de adecuar el individuo a la sociedad sino de transformar las relaciones sociales 62/. La falta de una adecuada evaluación de los nuevos diseños curriculares y de su ejecución no permite establecer el nivel concreto de aplicación de estas concepciones, aunque parecería que, en gran medida, han quedado como propuesta teórica.

Un aspecto al que la reforma peruana otorgó especial preocupación como ya se ha señalado, es el de la educación bilingüe; la misma brinda la posibilidad de superar la situación de incomunicación cultural y lingüística entre docentes y alumnos existentes en los países con un porcentaje significativo de población indígena y en los que como ya se ha visto en partes anteriores de este documento, la escuela prácticamente no cumple, ni aún 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 de 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 63/.

En Cuba, una vez prácticamente resuelto el problema de cobertura escolar, se ha tratado de reestructurar gradualmente la educación primaria, partiendo de una revisión crítica de las asignaturas y de su contenido. Los nuevos textos escolares persiguen la adaptación de la enseñanza a los principios teóricos básicos —la relación estudio-trabajo y la doctrina marxista-leninista— poniendo mayor énfasis en el 'politecnismo' que consiste en "la vinculación de la escuela /y/ la enseñanza con la vida (...) la práctica social (...) y la producción /así como/ de la teoría con la práctica y del trabajo intelectual con el trabajo manual" 64/.

En el caso de Panamá se contempló una reestructuración del currículum en los contenidos y en su orientación general. Los talleres interdisciplinarios

trabajaron en la elaboración de los currículum 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 currículum 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 para 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" 65/.

Como ya se ha señalado, dentro de esta reforma resultan de particular importancia las Escuelas de Producción, 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 currículum reformado, la relación estudio-producción, y la concentración del alumnado en zonas rurales que presentan una alta tasa de dispersión.

El nuevo currículum que se aplicó en las Escuelas de Producción se basaba en el principio de organizar las áreas de conocimientos a través de 'ejes de interés' que se definen, como ya se señaló, 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 actual y en desarrollo de la zona o región en la cual está situada la Escuela de Producción.

El rol que juega la producción en estos nuevos establecimientos escolares sobrepasa la relación pedagógica estudio académico-actividad productiva de los educandos. En efecto, de una parte persigue en cierta medida un mínimo de calificación técnica de los educandos al terminar éstos el nivel de educación básica general. De otra parte, 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 en parte el costo total de la actividad de la escuela. Adicionalmente, se pretende por esta vía incorporar a los padres de los educandos a la actividad productiva de la escuela, no solamente con el propósito de recabar su ayuda sino además con el objeto de desarrollar un cierto efecto de demostración sobre ellos con relación a nuevos cultivos, a una nueva concepción agrotécnica y a las ventajas del trabajo comunitario. Finalmente, todo ello persigue, en las áreas de gran dispersión demográfica, acelerar la nuclearización de la población sobre la base de su incorporación a un proyecto productivo comunitario cuyo origen podría ser la base productiva de la misma escuela de producción 66/.

Los planteamientos de algunas de las reformas analizadas son, desde una perspectiva teórica, sumamente interesantes. Sin embargo, surgen serios interrogantes sobre la viabilidad y aplicación de los mismos ya que los planteamientos teóricos no han sido siempre acompañados de los instrumentos de programación requeridos para su ejecución; incluso, en algunos casos, la

estrategia utilizada no parece compatible con los objetivos propuestos (por ejemplo, la política de participación y nuclearización en el Perú fue desarrollada casi coercitivamente desde los niveles superiores y centrales de la conducción educativa, sin haber generado y dinamizado previamente el consenso de los niveles locales a los que se la aplicaría). La reforma panameña alcanzó ciertos logros iniciales en cuanto a las Escuelas de Producción pero al extenderlas sin las condiciones adecuadas de infraestructura escolar y productiva, sin la necesaria organización comunitaria y sin un sistema de administración económica eficiente de la producción, se generaron serios problemas que desvirtuaron la experiencia e intensificaron las resistencias a la propuesta.

Una nota prácticamente común a todas las reformas ha sido la modificación de la formación de docentes para la educación primaria o básica, llevándola del nivel medio al superior. En casi todos los países, ya sea en el marco de proyectos reformistas o como programas específicos, se transformaron las escuelas normales tradicionales en institutos superiores de formación docente o en escuelas normales superiores. Esta transformación implicó cambios en los planes y programas de formación y en la organización de la práctica docente, pero no redundó necesariamente en una mayor capacitación de los maestros para el desempeño de sus tareas, especialmente en relación con alumnos provenientes de sectores sociales portadores de pautas culturales diferenciales. Para estos casos la formación docente debiera haber incluido nuevos contenidos tanto de carácter teórico (aspectos sociológicos, antropológicos, psicosociales y de teoría del aprendizaje) como de orden pedagógico-metodológico que los habilitaran adecuadamente para enfrentar exitosamente situaciones de enseñanza-aprendizaje significativamente diferentes a las de la escuela tradicional. Los estudios realizados en áreas marginales, tanto rurales como urbanas, no muestran que los maestros más jóvenes, formados en relación con los nuevos planes de nivel superior, se desempeñen más eficientemente en el cumplimiento de las funciones básicas de la educación primaria.

En casi todos los casos las reformas pusieron en marcha programas de perfeccionamiento y reentrenamiento docente para capacitar a los maestros en relación con la aplicación de los contenidos reformistas. Estos programas alcanzaron a cubrir, como ya se ha señalado a un número muy importante de los maestros en actividad. Sin embargo, cabe anotar que esta estrategia tuvo limitaciones y errores que más tarde habrían de repercutir en la actitud del magisterio frente al nuevo sistema propuesto, porque el problema de los contenidos reformistas no se reduce tan sólo a la introducción de nuevas ideas, sino también a la propuesta de nuevas interacciones en el proceso de enseñanza, a la aplicación de nuevas técnicas, a la vigencia del respeto a la persona del alumno, lo que supone estimular su criticidad y reconocerle capacidad de opinión disidente.

Tal doctrina curricular supuso la necesidad de un apoyo permanente de la labor docente para lograr el propósito deseado. No obstante, en Perú la queja más común de los docentes en experiencia fue "la falta de oportuna recepción de los materiales de enseñanza y de las fichas de orientación docente" 67/ que quizás tuvo que ver con el modo artesanal con que se administra la educación en los países de la región. La Reforma Chilena

distribuyó cerca de 4.000.000 de textos en el período 1965-70 para el alumnado oficial de cuarto a octavo año estimado en alrededor de 1.800.000 niños ^{68/}, lo que parece haber contribuido a asegurar un mayor grado de implementación de la misma y una actitud más favorable de los docentes hacia los planteamientos reformistas.

4. Lineamientos principales de las reformas en materia de educación media

La educación media es el nivel que probablemente ha registrado mayores transformaciones a lo largo de este siglo, ya que siempre se constituyó en el centro de preocupaciones y orientaciones muchas veces contradictorias. En general, las tendencias predominantes han consistido en 'secundarizar', es decir, en integrar con la enseñanza secundaria o de bachillerato las diferentes modalidades profesionalizantes; esto ocurrió primero con la formación del magisterio o normalista, luego con la enseñanza comercial y, más recientemente, con la educación técnica. Las propuestas reformistas tendieron a robustecer esta tendencia a integrar el primer ciclo de la educación media tradicional en la educación básica y a proponer una mayor integración entre formación general y profesional en el nivel siguiente, llámese educación media o de algún otro modo.

Los objetivos contenidos en los proyectos de reforma tienen una gran similitud desde el punto de vista formal, a pesar de las orientaciones político-ideológicas tan disímiles en que fueron elaborados, y muestran que las nuevas propuestas no logran resolver satisfactoriamente las disyuntivas sobre las funciones culturales, pedagógicas, sociales y económicas que se le plantean a la educación media vigente y que han sido consideradas en la Parte VII de este documento. Se ha planteado que los proyectos reformistas en materia de educación media postulan objetivos renovadores en cuanto a las funciones económica, política y social de los procesos de aprendizaje. En relación con la función económica, en todos los proyectos se formulan objetivos que explícita o implícitamente plantean la necesidad de la adecuación de la educación media a las necesidades del desarrollo económico; y en síntesis, dicho objetivo se podría expresar, genéricamente, de la siguiente manera: capacitar alumnos en la cantidad y calidad que señalen las necesidades -actuales y futuras- de producción y de consumo que plantea el desarrollo económico; por supuesto en este tipo de formulación hay que tener en cuenta las caracterizaciones y orientaciones muy diferentes que el concepto de desarrollo económico implica, por lo que al respecto se ha señalado que "ni la disparidad de realidades nacionales ni las distintas estrategias de desarrollo económico, alcanzan a imprimir a cada reforma un sello que la diferencie sustancialmente de las otras respecto a su funcionalidad económica" ^{69/}.

En cuanto a la función política, en términos generales los proyectos plantean como objetivo capacitar para la participación en una sociedad democrática, contribuyendo a que los alumnos asuman un interés y compromiso creciente con la vida política nacional y creando en ellos aptitudes para la discusión y la participación. Es necesario tener en cuenta que a pesar de que la concepción de democracia y el sentido de la participación son muy

distintos según el proyecto de que se trate, los objetivos al respecto se formulan en términos muy similares, como ya se señaló en cuanto a la función económica.

La función social propuesta para la educación media se expresa, en términos generales, en los planteamientos de que se debe transformar un sistema orientado hacia la educación de élites en otro que sea capaz de atender las nuevas demandas de una educación masificada, capacitando a los estudiantes para una nueva inserción social en condiciones de igualdad, cualquiera sea su extracción social. Estas propuestas de homogeneización y movilidad social tienen connotaciones muy distintas según el contexto político y social de que se trate, pero todos los proyectos considerados plantean la necesidad de ofrecer oportunidades de ascenso social superando las discriminaciones del sistema tradicional, tanto en el ingreso a la escuela como en cuanto a la inserción del egresado en la sociedad.

Se ha dicho que las pautas de acción de los proyectos en lo referente a los currícula, a las técnicas metodológicas y a la administración son contradictorias con los objetivos planteados y que, en general, dichas pautas reafirman las orientaciones y contenidos de la educación media tradicional; solamente en el caso de las pautas de acción referidas a la estructura se encuentra una mayor articulación con los objetivos propuestos.

En cuanto a la estructura del sistema, 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 de la educación media tradicional; reducción de la tradicional dicotomía existente entre las diversas ramas que integraban la educación media; postergación de la opción vocacional del alumno; más flexibilidad en la estructura y mejor articulación entre las modalidades que componen el nivel; certificaciones que tiendan a ser más homogéneas 70/.

En cuanto a las pautas de acción referidas a los programas y a las técnicas metodológicas, los proyectos reformistas no innovan significativamente en cuanto a la situación de la educación vigente y en el sentido de los nuevos objetivos propuestos. Así, en materia de programas se plantea, en general, la modernización entendida como una actualización científico-tecnológica pero no un reemplazo del 'enciclopedismo' por una concepción 'monográfica' en torno a problemas sociales, económico o políticos; tampoco se explica la forma de determinación de los contenidos ni se presentan en forma 'semiestructurada' a fin de posibilitar la intervención de los alumnos en su elaboración; los programas continúan presentándose 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, por lo que no se incita a los estudiantes a desarrollarse en el conocimiento y la interacción con la realidad circundante.

En cuanto a la propuesta de técnicas metodológicas, la situación es similar a la de los programas, ya que la mayoría de los proyectos ratifica las vigentes en el sistema educativo tradicional (SET). Así, con la excepción

de las reformas peruana y cubana, se continúa desvinculando los procesos de aprendizaje de la práctica productiva; se mantiene la mediatización propia de técnicas metodológicas narrativa; no se prevé en las propuestas metodológicas el desarrollo de aptitudes para la discusión y la participación, por lo que se reitera, 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 71/.

Con respecto al ciclo superior de la educación media, se puede señalar 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", 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 72/.

En materia de educación media la reforma cubana es la que ha introducido una mayor transformación de la organización tradicional; en primer lugar, con el movimiento de las "escuelas al campo" por el que se movilizaron a áreas rurales los estudiantes de áreas urbanas para que participaran de las actividades agrícolas por un período de 7 semanas; y luego, con las "escuelas secundarias en el campo", donde la enseñanza se integra cotidianamente con el trabajo agrícola. En ambos casos el concepto de trabajo se vincula con la responsabilidad social del estudiante, con el aporte económico que implica en compensación con los costos de la educación, con la necesidad de la relación de lo manual con lo intelectual, y no estrictamente con su valor educativo en el proceso de aprendizaje. Para una formación técnica más sistemática y de mayor nivel se crearon las escuelas vocacionales que —aunque tienen puntos en común con las "secundarias en el campo"— poseen los equipos de enseñanza más modernos y cuentan con centros de producción industrial y agrícola; concurren a ellas sólo los estudiantes que han obtenido las más altas calificaciones en la escuela primaria, lo que marca una importante diferencia con la enseñanza equivalente de otros países. Otra experiencia muy interesante es la de los "círculos de interés", programa de actividades entre grupos de estudiantes para orientarlos hacia las ciencias y la técnica 73/.

En otros países, como Colombia, Brasil y Venezuela, se ha integrado la enseñanza técnica a la educación media con la denominación de diversificada o profesionalizante. En Colombia se brinda en los llamados Institutos de Educación Media Diversificada (INEM), que se crean a partir de 1968 como consecuencia de la reforma educativa iniciada ese año, funcionando en forma paralela a la educación media tradicional; por su parte, los colegios privados continúan con sus propios planes. Los INEM ofrecen distintas modalidades de educación media bajo una sola administración, de manera que el alumno tiene la posibilidad de elegir la rama que mejor responda a sus características e intereses, en el marco de un plan de estudios flexible; en cuanto a 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 extendidas 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" 74/.

Asimismo, los estudios realizados sobre el destino de los egresados demuestran que una gran parte de ellos continúa cursando estudios universitarios.

Venezuela ha otorgado prioridad en su reforma educativa a la educación media con dos propuestas centrales que tienden a la unificación y a la diversificación de este nivel: 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 creación de un ciclo superior de carácter diversificado de dos o más años con especializaciones de carácter humanístico, científico y técnico. Esta propuesta retomó las concepciones de una ley de educación que fue dictada en 1948 y que establecía una Escuela Unificada aunque nunca fue aplicada por el establecimiento ese año de un gobierno militar; también se apoyó en experiencias realizadas desde 1966 a través de un sistema de ensayos aplicados en liceos especiales 75/. La mayor parte de los alumnos parece haber optado por las orientaciones humanísticas y científicas equivalentes al anterior bachillerato, y que posibilitan una más amplia articulación con los estudios universitarios. Así, en el período 1973-1974, a cuatro años de la aplicación de los nuevos planes, el 70 % de los estudiantes cursaba dichas orientaciones y sólo el 23 % habría optado por las de carácter técnico. Es posible que esto ocurra por la falta de demanda de mano de obra especializada y por la vigencia en la población de la concepción tradicional sobre el respeto y mayor prestigio del título universitario; asimismo puede deberse a las deficiencias en la implementación del ciclo diversificado, ya que muchas especialidades no fueron abiertas y otras, aunque empezaron a funcionar, lo hicieron en forma precaria y con un alto nivel de improvisación 76/.

La implementación de cursos profesionalizantes en el nivel medio ha tenido grandes inconvenientes en el Brasil y su evolución ha seguido caminos distintos a los previstos. Se ha dado, en efecto, 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 la mayoría continúa estudios superiores. En cambio, en las escuelas más pobres en cuanto a recursos y origen social del alumnado, en las que podría esperarse que existiese un mayor interés por estudios que faciliten el ingreso al mercado de trabajo, la enseñanza que se ofrece es de baja calidad 77/.

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 urbanos manuales. 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" 78/

5. Consideraciones sobre los procesos de elaboración y ejecución de las reformas

Las características de los procesos de elaboración de los proyectos de reformas, que ya han sido reseñadas, condicionan no sólo la orientación de los contenidos de las propuestas sino también la ejecución de las mismas. Para analizar dicho proceso de ejecución se presenta un problema sumamente importante: la escasez, o falta, de documentación y estudios sobre la implementación de los distintos proyectos. Esto no sólo afecta la posibilidad de este análisis, sino que dificulta la adopción de medidas correctivas por parte de los conductores de los procesos reformistas. Sin embargo, es posible afirmar que entre las propuestas y su concreción existe una considerable distancia.

Por una parte, los proyectos plantean un número excesivo de transformaciones simultáneas, sin establecer prioridades o encadenarlas en forma gradual con una adecuada estrategia de implementación. Por otro lado, como ya se señaló, es habitual que las propuestas reformistas no se ocupen prioritariamente de los problemas centrales del sistema educativo. En cambio la mayor parte de las propuestas incluye metas prácticamente inalcanzables, como las de 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 un análisis que las relacione con los medios (tiempo, espacio, insumos, etc.) de manera de poder considerar su viabilidad.

Otra de las características 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 tradicionales con muy pocas excepciones.

Los procesos de reforma tienen también como nota común las múltiples resistencias que han generado sus propuestas. Es de interés plantear alguna de las posibles causas de esta situación ya que permiten descubrir algunas de las 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 los casos de las reformas educativas de Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú.

Uno de los factores que más ha influido en la actitud de resistencia de los docentes, al decir de ellos mismos, es que los procesos de diseño de las reformas no han posibilitado su participación en la elaboración de las respectivas propuestas, que luego serían los encargados de ejecutar. El no participar 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 79/. 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 en cambio suficientes elementos de apoyo para que los maestros puedan comprender y actuar frente a la nueva situación. Un ejemplo claro de ello es el de la reforma peruana, para la cual la modificación del rol docente es esencial, pero en la que a pesar del claro esfuerzo de reentrenamiento realizado, ni a través de los insumos técnicos ni de los materiales, se brindó la posibilidad para que el cuerpo docente se adecuara a la nueva situación 80/.

En la medida en que las reformas afectan valores y sectores no estrictamente educativos, concitan preocupación y resistencia también por parte de sectores extraeducativos de la comunidad. Muchas veces estos sectores se unen a los docentes para constituir un frente unificado de resistencia. Por supuesto 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. Esto deriva de que, en muchos casos, los gobiernos no encarnan un proyecto colectivo sino que, en algunas situaciones, expresan sólo posiciones de ciertos grupos no mayoritarios y, en otras, quieren transformar la sociedad sin su participación o sin la participación de los sectores medios —de los que forman parte los educadores—, por lo que dichos sectores resisten el proyecto reformista por razones ideológicas.

Otro frente de resistencia, generalmente menos visible, es el constituido por sectores de la propia administración educativa. Al respecto hay que tener en cuenta que las reformas se proponen generalmente la modificación de la rigidez el formalismo y la burocratización propias de la administración. 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 la resisten ya sea abiertamente o a través de una actitud encubierta, que lleva a una desnaturalización de las propuestas. Entre las modalidades que adopta esta actitud se pueden mencionar el 'silencio administrativo', el 'trabajo a reglamento', las 'interferencias'. Estas modalidades, que se citan sólo a manera de ejemplo, se registran habitualmente en los niveles de conducción técnico-administrativa de la educación, incluyendo el de la supervisión, por lo que suelen tener un efecto muy directo sobre el proceso de implementación de la reforma.

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 la 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" 81/. 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 ello, 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 al logro de la reforma" 82/ Por lo tanto, parece esencial que la conducción política sepa manejar equilibradamente los niveles de consenso y de 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 de reformas educativas en América Latina faltó ese espíritu de adecuada ponderación por parte de sus responsables para elaborar la estrategia más conveniente.

La estrategia de una reforma plantea una serie de interrogantes sobre las modalidades más adecuadas y sobre la posibilidad de plantearla en términos de racionalidad planificadora. En este sentido es conveniente señalar, en primer lugar, que las reformas, como estrategia, suelen estar precedidas y complementadas por otras estrategias, ya sea las de programas especiales o innovaciones a nivel de la base del sistema, lo que permite preguntarse acerca de si es necesaria cierta experiencia social previa antes de encarar procesos más globales. En el caso de la reforma educativa chilena 1965-1970, por ejemplo, hubo antecedentes importantes de cambio en algunas partes del sistema desde 1924; de igual manera, el Perú registra diversos antecedentes innovadores, especialmente en materia de nuclearización, con anterioridad a la formulación del proyecto de reforma actual.

Esta situación plantea también el interrogante de si la propuesta de ruptura del sistema vigente debe o no ser frontal, lo que supone reflexionar específicamente sobre la estrategia de implementación. El grupo de expertos que se reunió en el año 1977 en la UNESCO para tratar estos problemas señaló al respecto: "Puede ser que los sistemas que operan sobre una base más programática, 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" 83/. En este sentido, los procesos parecen dejar entrever que es más importante para producir un cambio alterar una relación o un mecanismo que sea poco visible hacia 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 fundamentalmente es éste. 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 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 84/.

Muchas de las reflexiones planteadas sobre este tema suponen que la estrategia para el cambio educativo se basa en encontrar una forma exitosa en que se pueda alterar el equilibrio en que se encuentra el sistema vigente.

No obstante, "es sorprendente que en el estudio de las reformas no se considere detenidamente las influencias de los acontecimientos imprevistos y de las influencias externas indeseables. Tanto reformar como el fracaso de 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" 85/.

Esta referencia permite interpretar ciertos procesos de cambio producidos en la región. En los momentos iniciales de estos procesos se han aprovechado los factores positivos de la dinámica social —generalmente coincidentes con el arribo al gobierno de grupos con mentalidad transformadora— lo que fue posibilitando el diseño y ejecución inicial de las propuestas reformistas. Posiblemente esto generó un desequilibrio en el sistema educativo que lo sensibilizó excesivamente a las influencias de los intereses contrarreformistas, que aprovecharon dicha coyuntura para detener o desnaturalizar el proceso de cambio.

Por ello, una estrategia de cambio utilizada para neutralizar el efecto de los grupos de oposición a las reformas, ha sido, en algunos casos, la de asumir e implantar desde el nivel político, y con el máximo de decisión, la medida concreta a ejecutar y luego recién llevar a cabo el diseño técnico de su programación.

En los documentos que presentan las propuestas de reforma educativa, así como en los 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 alcanzado— de plantear objetivos cualitativos, metas cuantitativas con relación a ellos, y programas con recursos para lograrlos. En el trabajo sobre las reformas del nivel medio, ya citado, 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" 86/. Hay en este planteo una concepción de racionalidad medios-fines que incluye en muchos casos la idea subyacente de que el proceso educativo y su transformación es 'manipulable'.

Por otro lado, es interesante observar que, como contrapartida, este supuesto en la realidad no se cumple, ya que ni se lleva a la práctica lo que se planifica ni los principales cambios que se van presentando son 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 alumnos y en gastos. Puede quizás sostenerse que la propuesta de reforma es un producto intencional, pero lo que moviliza la sociedad y genera la necesidad de la reforma preparando la coyuntura para ella, es un proceso no buscado racionalmente por la planificación, sino que aparece como resultado del interjuego de la educación con los demás elementos que componen la dinámica social. Esta situación ha sido reconocida por el grupo de expertos ya citado cuando señalaron

"puede ser que los mayores cambios en educación no resulten --al menos, no sean sólo el resultado-- de reformas deliberadas" 87/.

En realidad es necesario plantearse si no hay 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" 88/.

En el próximo capítulo, al analizarse la evolución y situación de la planificación en relación con las reformas, se plantearán los logros, las limitaciones y las perspectivas del planeamiento y el cambio en educación.

E. El Estado y la planificación de las reformas

1. La integración de las reformas con la planificación educativa, con la planificación general y con las políticas de desarrollo

Como ya se ha señalado, la mayoría de las propuestas reformistas destacan en sus fundamentaciones y en sus objetivos la necesidad de integrar los contenidos de las mismas con las políticas de desarrollo económico y social, pero sin lograr, en general, concretarlo efectivamente en sus planteamientos.

En esto las reformas educativas, que en la mayoría de los casos han sido un producto de los procesos de planificación, ofrecen las mismas limitaciones que desde sus orígenes ha presentado la planificación de la educación. Estos orígenes se registran hacia fines de la década de 1950 o principios de la de 1960 en que los esfuerzos en materia de planificación del desarrollo económico y social comienzan a institucionalizarse con la creación de los organismos nacionales respectivos y la formulación de los primeros planes de desarrollo.

En esta situación se le plantea al sector educación el requerimiento de incorporarse a dichos procesos y definir objetivos y metas cuantitativas y financieras necesarias para la formulación del plan global.

Simultáneamente, el sector educación habría comenzado a plantearse la aplicación de las metodologías de la planificación general a su propio ámbito, respondiendo a las preocupaciones en cuanto a las nuevas y diversificadas demandas que se plantean tendiendo especialmente a la mejor orientación de sus esfuerzos en materia de expansión de la matrícula escolar y de la ampliación de la capacidad instalada de los servicios educativos y de su dotación de personal. A esto se sumó la influencia decisiva de los organismos internacionales, particularmente los de carácter crediticio, que a partir de las recomendaciones de la Conferencia de Presidente de Punta del Este de 1961 comenzaron a requerir que los proyectos de financiamiento externo estuviesen enmarcados en planes globales o sectoriales.

Estos factores influyeron significativamente sobre la orientación de la planificación de la educación hacia enfoques de carácter 'economicista' y con énfasis en lo cuantitativo. Por lo tanto, los planteamientos acerca de la necesaria vinculación entre la planificación educativa y la general tendieron a atender con mayor énfasis los aspectos vinculados al desarrollo económico; esto se vio impulsado por la ideología predominante en la región en la década de 1960, el desarrollismo, que reserva a la educación una misión de carácter básicamente instrumental, consistente en la formación de los recursos humanos necesarios para los distintos sectores económicos.

Estos enfoques no facilitaron una consideración integral e interdisciplinaria de los aspectos conceptuales y metodológicos del desarrollo de la sociedad y de su vinculación con la educación. El debate acerca de la relación sociedad-educación se llevó a cabo primordialmente en los ámbitos universitarios y de investigación en ciencias sociales, por lo que tuvo un carácter acentuadamente teórico y académico, y en algunos casos netamente ideológico, con muy escasa relación con el proceso y con los organismos de planificación.

Los planes de educación y otros trabajos técnicos mostraron en toda esta primera etapa, que cubre la década de 1960 y que se ha denominado como de planeamiento reactivo 89/, características derivadas de este tipo de enfoques. Los aspectos económicos y sociales tienden a considerarse en forma descriptiva, parcializada, yuxtapuesta, sin que sus contenidos se utilicen para el análisis de los problemas educativos y para el planeamiento de políticas y estrategias sectoriales; en cuanto a los aspectos educativos específicos se formulan planteamientos vinculados primordialmente con la expansión cuantitativa del sistema, sin abordárselos en forma integrada con los propiamente pedagógicos.

En la década de 1970 este enfoque tendió a agotarse, por lo menos en algunos países de la región, y a ser reemplazado por otro, que denominamos planeamiento programático, de carácter más comprehensivo desde dos perspectivas principales; en primer lugar, considera, o por lo menos lo intenta, los aspectos cualitativos del proceso educativo en forma conjunta con los cuantitativos. En segundo lugar, se plantea que la educación es sólo un elemento en las políticas concernientes al desarrollo futuro de la sociedad,

por lo que debe considerarse explícitamente la compleja relación entre la educación y otros sectores de la sociedad. Para ello, muchos de los planes de este período, a partir de un análisis crítico del sistema vigente, destacan la necesidad de un replanteamiento del mismo en su totalidad, que conduce a las propuestas de reforma educativa.

Estos planes y sus contenidos reformistas constituyen un significativo avance con respecto a los de tipo reactivo, ya que implican una consideración más completa de la problemática educativa y de sus alternativas. La profundidad de este replanteamiento se relaciona estrechamente con el marco político-institucional de cada país y con la existencia o no de modelos nacionales y educativos realmente transformadores. Es clara la intención, no siempre concretada en las propuestas, como se ha señalado anteriormente, de reformular el papel de la educación en el marco del nuevo modelo de desarrollo deseado, destacando particularmente su incidencia en la toma de conciencia política y en la promoción de grupos y clases sociales marginados en la estructura anteriormente vigente.

La visión crítica del sistema educativo y de sus funciones tradicionales está más específicamente planteada en los aspectos de diagnóstico y de formulación de objetivos y estrategias que en las propuestas concretas y en la programación de las mismas. De tal manera, se analizan los problemas desde la perspectiva de los objetivos políticos del modelo de desarrollo nacional y se formulan los correspondientes lineamientos de políticas y estrategias, pero no siempre se concretan en propuestas alternativas que signifiquen un replanteamiento del sistema educativo y de sus acciones y contenidos.

En los casos nacionales en que las propuestas reformistas no plantean una transformación de los sistemas sino sólo una modernización de los mismos, tanto el diagnóstico como los objetivos y la programación se refieren en forma predominante a los aspectos básicamente internos del proceso educativo, sin una consideración desde la perspectiva de los aspectos políticos y sociales del proceso de desarrollo. En estos casos es más evidente la falta de una reflexión de alcance medio que permita vincular el nivel de las formulaciones generales de carácter teórico-ideológico con el de los hechos que se registran a nivel de la realidad educativa concreta, estableciendo la incidencia de éstos en los procesos sociales y de desarrollo.

Este nivel de reflexión debería proveer de los elementos conceptuales para diseñar estrategias educativas, metodologías de análisis y programación y propuestas de transformación de los sistemas educativos en función de las políticas y objetivos generales. El proceso de planificación no ha contribuido significativamente a llenar este vacío y en los planes y en los documentos sobre las reformas no es común encontrar nuevas ideas y conceptualizaciones que enriquezcan la vinculación entre planificación, reformas y proceso de desarrollo económico y social.

2. La situación actual de la planificación educativa

En la década de 1970 la situación de la planificación de la educación muestra un perfil distinto según los países que se consideren, contrastando con la situación mucho más homogénea que predominaba en la década anterior.

Esto se debe a que algunos países superaron la concepción reactiva e ingresaron en la programática, en conexión con los procesos políticos nacionales más diferenciados registrados en esta década. Así, los países que se propusieron transformaciones en sus modelos nacionales de desarrollo, intentaron poner en práctica una concepción de planificación global y educativa con características programáticas.

En cambio, en los países que no se plantearon transformaciones de sus modelos vigentes, la concepción de la planificación continuó siendo la reactiva, ahora con mucho menos impulso; en estos casos, la planificación educativa parece haber perdido significación, haberse rutinizado, evidenciando que la etapa reactiva se habría agotado y que, al no evolucionar a la etapa siguiente, se van desdibujando la misión y funciones de la planificación.

En esta década se registran también casos nacionales en los que los estilos asumidos enfatizan el libre juego de las fuerzas del mercado, por lo que al Estado se le asigna un papel subsidiario y también a las políticas sociales y educativas bajo su responsabilidad principal. En estos casos, la planificación general y la educativa tienen alcances muy limitados, manteniéndose el funcionamiento solamente burocrático formal de las respectivas oficinas pero sin producir planes ni otros documentos significativos.

A pesar de estas situaciones diferenciadas, ha sido posible describir la situación de la planificación educativa en la región, a través del análisis de las principales características institucionales y de funcionamiento de las oficinas respectivas y de las orientaciones y contenidos de los planes de educación elaborados 90/.

a) La situación de las oficinas de planeamiento educativa. Al respecto se pueden formular las siguientes observaciones:

- Prácticamente la totalidad de los países tiene una oficina responsable de las tareas de planificación educativa. En la mayoría de los casos poseen un nivel de dirección nacional o general, por lo que se ubican inmediatamente debajo del nivel de las autoridades políticas y en el más alto de la escala administrativa; en dos casos tienen carácter de viceministerio o subsecretaría.

- En su organización interna, si bien difieren de un caso a otro, predominan las unidades que se refieren a programación educativa, estadística, documentación, investigación y presupuesto y, en menor medida, existen unidades de evaluación de recursos humanos, planificación regional y asuntos internacionales.

- La mayor cantidad de tiempo se dedica a las tareas de elaboración de planes; luego, a la realización de estudios e investigaciones y al desarrollo de actividades de asistencia técnica en áreas como las de curriculum, orientación vocacional, organización escolar, etc. Estos perfiles de organización y de actividades principales hacen que las oficinas de planeamiento se constituyan en los 'pulmones técnicos' de las estructuras ministeriales con funciones no sólo de planificación sino de apoyo técnico a las autoridades y a otros organismos ministeriales.

- La cantidad de personal con que cuentan las diferentes oficinas es muy distinta según los casos, ya que tienen desde un máximo de más de 200 funcionarios hasta un mínimo de alrededor de 20, con un promedio de aproximadamente 70 agentes. Esto no siempre depende de la magnitud del país sino de las funciones asignadas en cada caso y de las modalidades de trabajo de cada una de las oficinas.

- Los perfiles educativos del personal técnico de las oficinas muestran un nivel académico aceptablemente bueno y una integración interdisciplinaria satisfactoria, en relación con las tareas asignadas 91/.

- Todas las oficinas cuentan con personal que se ha especializado en el exterior, la mayoría en América Latina en cursos de un año o menos de duración, lo que evidencia la preocupación existente por la capacitación técnica de los funcionarios encargados de la planificación; también se puede señalar la fuerte incidencia en este proceso de los cursos regionales auspiciados por la UNESCO y la OEA, que constituyen la mayor parte de la oferta de los dictados en la región con una duración de un año o menos 92/.

- La mayoría de los países dispone de una estructura de planificación centralizada y carece de mecanismos para una regionalización del proceso que posibilite la realización de estudios y planes a nivel local; esta situación se refleja, como se verá en el próximo parágrafo, en las características y contenidos de los planes que se han analizado 93/. Sin embargo, puede destacarse que a partir de 1977, año en que se recopiló esta información, la tendencia a la descentralización y regionalización de la educación y de la planificación se ha acentuado y un número mayor de países están llevando a cabo esfuerzos y experiencias en este sentido 94/.

b) Los planes de educación. El estudio se llevó a cabo analizando planes de doce países de la región. Se sintetizarán a continuación sus principales conclusiones en cuanto a la estructura interna y al contenido de los mismos.

i) estructura interna

Teniendo en cuenta que la planificación exige atender tanto el nivel de fijación de la imagen-objetivo (largo plazo) como el estratégico (mediano plano) y el operacional (corto plazo), en general en los documentos analizados aparecen estos tres niveles, aunque algunas veces no se expliciten; es habitual encontrar entrecruzamientos de dichos niveles en un mismo plan e, incluso, en una misma sección de plan. El nivel operacional es el que está

en mayor medida ausente en los planes, afectando, por lo tanto, sus posibilidades de ejecución. En los planes más recientes se presentan más sistemáticamente estos tres niveles, evidenciando la toma de conciencia por parte de los planificadores de la necesidad de los mismos para asegurar la efectividad de la planificación; también se ha observado en algunos países la tendencia a presentar estos tres niveles en documentos diferenciados a fin de facilitar su proceso de elaboración y ejecución.

Un aspecto que resulta de interés es la coherencia interna de los planes, tanto la vertical —la correspondencia lógica entre sus partes— como la horizontal —el grado de homogeneidad en la estructuración de cada parte de un plan. La falta de coherencia vertical se evidencia cuando los temas de un plan no se corresponden entre sí. En algunos planes los objetivos se refieren a determinada temática pero ésta no se presenta en las metas o en los programas; también es frecuente la situación en la cual el diagnóstico se centra en ciertos problemas y la programación se orienta hacia otros.

En cuanto a la coherencia horizontal, los planes que siguen los mismos criterios en los diferentes rubros de cada una de sus partes son muy pocos. Lo más frecuente es que la estructura no se mantenga y se la altere ya sea suprimiendo o agregando algunos de los rubros o estructurándolos de manera distinta. En algunos casos parecería que coexisten varios documentos en uno ya que resulta difícil percibir cuáles son los lineamientos básicos que brindan unidad al conjunto.

Los diagnósticos han sido los primeros productos de la planificación educativa, y sobre ellos se ha acumulado la mayor experiencia, por lo que en la casi totalidad de los planes existe una primera parte en que se describe el sector. Pocos son los diagnósticos que superan la mera descripción, a pesar de que el diagnóstico no debe "limitarse a la descripción sino tratar de ver lo que funciona más o menos bien, determinar los desequilibrios, evaluar constantemente en función de las necesidades efectivas de una sociedad real"; además, "no debe contentarse con evaluar sino tratar de precisar las causas (pedagógicas, administrativas, económicas, sociales, psicológicas, físicas) de las dificultades, de los desequilibrios, de los fracasos y de las resistencias" 95/. A pesar de que esta concepción del planeamiento ha estado siempre clara para los planificadores, lo más frecuente es encontrar en los planes bajo el título de 'diagnóstico', un estudio de base fundamentalmente cuantitativa, lo que le resta validez al parcializar la perspectiva de análisis en un sector social básicamente cualitativo.

Los planes analizados muestran que la parte correspondiente a objetivos se encuentra siempre representada, aunque no siempre desagregados en los distintos niveles posibles y con una adecuada coherencia entre sí. Lo más común es que se encuentren los niveles más globales —el de fines o propósitos y el de objetivos generales— y falte el correspondiente a los operacionales. En los distintos planes se denomina de muy diversa manera cada uno de estos niveles; en algunos casos "los distintos tipos de objetivos aparecen entremezclados bajo una única denominación, lo que evidencia la falta de reconocimiento de las diferencias entre sus distintos niveles.

El análisis de los planes evidencia que la mitad de ellos no han desarrollado sistemáticamente la parte correspondiente a la programación, ni aun siquiera con el establecimiento de programas de carácter general, limitándose a señalar en distintos capítulos algunas de las acciones previstas; sólo una tercera parte contiene programas adecuadamente estructurados, estando solamente algunos de ellos desagregados en proyectos y acciones específicas, por lo que son los únicos que pueden ser considerados verdaderamente como planes completos. Esto permite ratificar el consenso de los especialistas acerca de que existe un marcado déficit en materia de programación, lo que se evidencia con la ya señalada carencia de programas en los planes, la mucho más frecuente inexistencia de proyectos y la falta de explicitación de las acciones específicas a cumplirse.

ii) contenido de los planes

Los objetivos de los planes de educación elaborados en los últimos años, a pesar de presentar una relativa homogeneidad formal, muestran diferencias significativas, particularmente en los casos que plantean transformaciones estructurales del sistema educativo. A pesar de dichas diferencias, los contenidos se pueden clasificar de la siguiente forma, para facilitar el análisis comparativo:

Temas: los temas más frecuentes, y en los cuales el acuerdo es mayor, son la universalización de la enseñanza primaria, la extensión de la obligatoriedad y la alfabetización, coincidiendo con los contenidos de las propuestas reformistas; estos temas se encuentran comprendidos en forma más general en el concepto de igualdad de oportunidades educativas, que aparece en forma reiterada en la gran mayoría de los documentos considerados.

Soluciones: en cuanto a dichos objetivos, y a otros igualmente significativos, la mayor parte de las soluciones propuestas en la programación es de nivel formal. No se llega al cuestionamiento profundo ni en el diagnóstico ni en las propuestas. Dichas propuestas no van más allá de las convencionales, lo que se relaciona con la orientación marcadamente reactiva de los planes analizados.

Estructura: dentro de los aspectos referidos a la estructura académica, la mayor preocupación es la modificación del sistema educativo formal; al igual que lo señalado en cuanto a las reformas, parecería que el mejoramiento de la educación o la solución de sus problemas pasara necesariamente por cambios en las estructuras formales. En cuanto a las propuestas en sí, pocos países han podido superar la concepción del sistema educativo tradicional; esto se evidencia en cuanto que se pretende hacer crecer el modelo vigente, pero no se propone otro que supere los problemas y 'cuellos de botella' de la estructura actual. En tal sentido, en pocos planes se plantean alternativas dirigidas a estimular la participación de la comunidad a través de un proceso de democratización de las decisiones, de una auténtica descentralización operativa, de la incorporación al curriculum escolar de los valores de los grupos locales o de la ruptura de la organización escolar como universo cerrado. Tampoco se postula brindar nuevos servicios educativos a los sectores marginales mediante una atención especial de carácter compensatorio que incluya

el respeto a la pluralidad cultural, la incorporación de las pautas y valores de la cultura popular y la transformación del marco pedagógico y de los métodos didácticos utilizados tradicionalmente.

Metas: en cuanto a la expansión del sistema formal, que como ya se señaló es un objetivo presente en casi todos los planes, las metas propuestas son en general irreales, ya que pretenden solucionar estos problemas, o transformar drásticamente la situación, en el período del plan, que habitualmente no es mayor de cinco años. Cuando la propuesta surge de una programación más realista, la importancia de las acciones previstas se minimiza y resulta totalmente insuficiente para revertir la situación general. En estos aspectos, al igual que en los de estructura, el contenido de las propuestas no supera habitualmente el modelo tradicional con que se intenta solucionar la falta de incorporación o la deserción y repitencia tan elevadas de nuestros sistemas educativos; no es frecuente encontrar, por ejemplo, soluciones vinculadas a las desigualdades culturales y al bilingüismo o al funcionamiento de sistemas especiales y flexibles de recuperación de alumnos desertores.

Aspectos cualitativos: las propuestas en cuanto a estos aspectos son, en términos relativos a su significación, muy escasas. Se refieren básicamente a la inclusión, por agregación, de nuevos contenidos en el curriculum pero no a una reestructuración de la organización curricular del proceso de enseñanza-aprendizaje, a través de nuevos ejes, como sería el centrado en la ciencia y en la matemática o el que vincule los contenidos a los valores y requerimientos de las comunidades destinatarias de los servicios. Se abordan, asimismo, muy escasamente modificaciones de situaciones como la del autoritarismo en la relación docente-alumno o la enseñanza enciclopedista y memorista así como temas referidos a la enseñanza experimental, a los sistemas de evaluación o a las actividades de orientación.

Docentes: lo que sí parece ser percibido como una necesidad común es lo referente a la formación y capacitación del personal docente. La mayoría de los planes propone un cambio total de los sistemas de formación docente vigentes y brinda un fuerte énfasis a la actualización masiva del personal en servicio, lo que ya ha sido señalado en el capítulo anterior al analizarse las reformas.

Administración: otro aspecto que se trata con mucha frecuencia en los planes es la transformación administrativa de los ministerios de educación, por lo que es común encontrar propuestas de reestructuración total de los organismos ministeriales como programas concretos de los planes considerados, generalmente planteados con alto grado de prioridad. Esto, al igual que los cambios en cuanto a la estructura académica, muestra la significación que se otorga a los aspectos de carácter formal en relación con la mucho menor consideración de los aspectos cualitativos; incluso sería conveniente plantearse si los cambios administrativos facilitan o no la posibilidad de transformaciones en cuanto a lo cualitativo. También se propone, con gran frecuencia, la creación, mejoramiento o ampliación del servicio de planificación educativa nacional, pero, en general, sin modificar su concepción tradicional. Siempre en relación con lo administrativo, sólo dos planes plantean cambios a nivel de la escuela como institución, reiterándose la situación ya señalada acerca de la escasa importancia que se otorga en la planificación y en los planes a los aspectos microeducativos.

El análisis de los programas especiales incluidos en los planes brinda una idea de las prioridades fijadas en la región. Los programas más frecuentes son los referidos al fortalecimiento de la educación para las áreas rurales (ocho planes); luego siguen en importancia los de educación de adultos, en cuatro planes, y los de alfabetización, también en cuatro planes. La atención del alumno diferenciado desde el punto de vista físico y psíquico recibe más importancia que la del indígena (cinco planes frente a uno referido al indígena) lo que muestra cuál es el tipo de población que se define como prioritario para su atención por el servicio educativo.

El análisis de las características y contenidos de los planes de educación elaborados en la región en los últimos años, que son los productos principales del proceso de planificación en América Latina, ha permitido realizar una evaluación de las orientaciones, avances y limitaciones de dicho proceso. En síntesis, es posible afirmar que el énfasis se ha concentrado excesivamente en la elaboración del denominado plan-libro, dejando de lado otros aspectos probablemente más significativos para una estrategia efectiva de planificación. A pesar de estos esfuerzos y del mejoramiento técnico registrado en la última década en materia de elaboración de planes, éstos distan todavía de ser instrumentos útiles para orientar adecuadamente el desarrollo y la transformación de los sistemas educativos.

3. La vinculación de la planificación con la política y la administración educativa

Para este análisis es necesario tener en cuenta las interrelaciones de los tres componentes del proceso de gobierno: el político, el administrativo y el de planificación. Así, todo intento de conducir y/o transformar la realidad ofrece aspectos políticos, administrativos y de planificación totalmente imbricados, no a la manera de desarrollos yuxtapuestos sino como dimensiones del mismo proceso, cuya significación varía de acuerdo con la marcha del proceso global de conducción y/o transformación de la realidad, o proceso de gobierno como lo denominaremos en este trabajo 96/.

En realidad, hasta hace algunas décadas el proceso de gobierno sólo reconocía sus componentes políticos y administrativos, pero la introducción de una nueva racionalidad planificadora planteó nuevas exigencias: en principio, un gran cúmulo de información —estadística, sociológica, económica, pedagógica, etc.— y luego capacidad de análisis de la misma, soluciones coherentemente estructuradas y previsión de las consecuencias de cada decisión. De este modo, la nueva racionalidad que introduce la planificación permite que un país logre el óptimo uso de sus recursos humanos, materiales y financieros para la obtención de sus objetivos educacionales y, al mismo tiempo, alcanzar una coordinación eficiente entre el desarrollo de la educación, el global y el de los otros sectores 97/.

De acuerdo con este análisis, la dimensión política sería básicamente ideológica, o sea la dimensión que determina el modelo de sociedad y de

educación que se desea. La de planeamiento, fundamentalmente de reflexión, o sea la que plantea las acciones que corresponde cumplir para alcanzar los objetivos propuestos. La administrativa, esencialmente operativa, o sea la que determina como se van a ejecutar las acciones diseñadas en función de los objetivos establecidos.

Por lo tanto, como dimensión del proceso de gobierno, la planificación se relaciona tanto con la política como con la administración y su tarea es la de servir de puente para cerrar la brecha entre las dos. Este puente se concibió tradicionalmente como una función puramente técnica, oponiéndola a la ideológica, política, comprometida, como si las alternativas de planeamiento no fueran alternativas políticas. Sin embargo, las decisiones relativas a ejecutar una u otra estrategia alternativa implican favorecer más o menos a algún sector de la población en relación con otros, asignar más recursos a un nivel educativo que a otro; realizar las acciones en más o menos tiempo; optar por un proyecto o por otro. Cualquiera de estos ejemplos lleva implícita una decisión de tipo político y se trata, por lo tanto, de decisiones políticas aunque, asimismo, se trate de decisiones de planeamiento y, en tal sentido, con requerimientos de orden técnico.

Es importante destacar que el planeamiento es un proceso inmerso en la política y no separado de ella. Tanto la fijación de los objetivos del plan, como la jerarquización de las metas y la formulación de estrategias, son funciones de neto carácter político, pero absolutamente necesarias para el planeamiento e indiscutiblemente específicas de dicho proceso.

En América Latina la estructura institucional de la dimensión política ha mantenido muchas veces una relación de paralelismo, cuando no de oposición, con la planificación. Esto se debe a diversas causas, pero fundamentalmente, deriva del hecho que la expansión educativa no ha sido en muchos casos nacionales, una decisión explícita del nivel político-educativo, sino que ha sido resultado de factores externos al sector, como ya se ha señalado. En estos casos los políticos han reaccionado frente a la planificación por el contenido de racionalidad que ésta implica, lo que limita el campo a las pautas particularistas vigentes habitualmente en la estructura política; asimismo, el nivel político es muy sensible a las reacciones de la sociedad, particularmente de aquellos sectores con acceso al poder, por lo que han preferido enfrentarse con los planificadores y no con los grupos que se verían afectados por la vigencia de los planes.

En la década de 1970 la situación ha tendido a variar positivamente, especialmente en los países con propuestas políticas transformadoras y para los que la racionalidad de la planificación constituye un elemento componente de su estrategia, lo que les ha llevado a valorizar dichas actividades. En estos casos se ha dado una más fluida relación entre ambas dimensiones, lo que se evidencia en los planes y en las reformas educativas, como ya ha sido señalado oportunamente.

La necesidad de una estrecha vinculación entre las dimensiones de planeamiento y la administrativa es evidente, ya que a los planificadores les corresponde diseñar las acciones a llevar a cabo y a los administradores ejecutarlas. Esta relación se verifica en dos sentidos. El primero de ellos

es que para que la planificación pueda realmente cerrar la brecha entre política y administración el planeamiento debe tener en cuenta la estructura administrativa a la que se dirige. El segundo es que la estructura administrativa debe aceptar la función del planeamiento y actuar de acuerdo con él.

No obstante esto, lo que ha caracterizado la situación en América Latina, a juzgar por las opiniones recogidas al respecto entre los especialistas, ha sido la indiferencia —cuando no el conflicto— entre estas dos dimensiones. En la mayoría de los países, especialmente en las primeras etapas de la planificación educativa, los grupos de planificadores se mantuvieron y fueron mantenidos separados de la estructura burocrática existente, no existiendo integración sino más bien una yuxtaposición de ambos grupos.

Esta desvinculación entre planificadores y administradores no ha permitido en la medida de lo deseable, integrar la experiencia —"know-how"— de los administradores en los planes, lo que probablemente hubiese permitido superar las características de generalidad —y hasta la inviabilidad— que estos tienen, como ya se ha señalado. Justamente los planes de ciertos países que muestran un mayor y más concreto desarrollo de su formulación de programas y proyectos evidencian que la vinculación planificación-administración se presenta de manera satisfactoria y los organismos de conducción administrativa participan en las tareas de planeamiento, particularmente en la de elaboración de programas y proyectos y de planes operativos.

En síntesis, teniendo en cuenta que la dimensión administrativa se distribuye en una diversidad de funciones y que está presente en distintas instancias, la planificación debe ser aceptada y tener un lugar en cada una de ellas. Por lo tanto, se hace necesario reelaborar las concepciones vigentes de la administración, particularmente en relación con el planeamiento, partiendo de los principios de 'administrar planificando' y de 'planificar administrando'.

4. La capacidad efectiva de los organismos de planificación para orientar y coordinar los procesos reformistas

El análisis de la evolución cuantitativa y cualitativa de los sistemas educativos, de los planteamientos de reformas de la educación y de la significación de la planificación sectorial muestra una serie de paradojas acerca de las interrelaciones entre estos aspectos y del papel y posibilidades del Estado para la formulación de políticas educativas transformadoras.

La consideración del crecimiento, en términos cuantitativos, de los sistemas educativos latinoamericanos muestra una capacidad operativa de los estados nacionales y de sus autoridades educacionales relativamente inédita en la región. A pesar de que muchas de estas estructuras gubernamentales eran escasamente desarrolladas, que sufrían condicionamientos internos y externos de todo orden y no tenían experiencia en materia de emprendimientos de crecimiento masivo del aparato estatal, las mismas han sido capaces de poner en marcha las acciones político-administrativas que dicho crecimiento ha

implicado, siendo dichas acciones, por su naturaleza, de gran significación y complejidad. Sin embargo, a pesar de esta alta capacidad operativa en relación con lo cuantitativo, no fue posible introducir los cambios que los sistemas escolares exigían para un mejor aprovechamiento de la expansión y para hacer efectiva la democratización de la educación. ¿De qué deriva esta contradicción? ¿Existía realmente un objetivo democratizador en el proceso de expansión? Si la respuesta fuese afirmativa, y no hay dudas que ésta es la que corresponde a la situación de diversos países de la región, es sorprendente la escasa relación entre la gran efectividad en lo cuantitativo y la baja efectividad en lo referente a las propuestas cualitativas ya que, como se ha visto anteriormente, la mayor parte de las reformas y los programas de cambio no se han alcanzado a ejecutar.

Incluso como ya se ha señalado anteriormente, las deficiencias cualitativas han anulado, en muchos casos, el efecto democratizador de la expansión cuantitativa.

Las características y limitaciones de las propuestas reformistas y del proceso de planeamiento en la región, que se han analizado en párrafos anteriores, contribuyen a explicar, aunque sea parcialmente, la situación planteada. De tal manera, se podría afirmar que el diseño y los contenidos de los planes y de las reformas han afectado sus perspectivas de ejecución.

Otro aspecto significativo en este análisis es si los planes y las reformas representaban realmente los lineamientos político-educativos vigentes, o si eran solamente una propuesta de los niveles técnicos de planeamiento y conducción educativa, sin el efectivo aval de la conducción política; si bien esto parece ser cierto para el caso de muchos planes, generados por los propios planificadores, no es aplicable a la mayoría de las propuestas de reformas que sí fueron planteadas por el nivel político y representaban los lineamientos aprobados por él.

En la mayoría de los casos considerados los procesos reformistas fueron orientados y coordinados por los organismos de planeamiento, que asumieron dicha responsabilidad aplicando los criterios conceptuales y las metodologías que les eran propios. Por lo tanto se reiteraron en los proyectos de reformas educativas algunas de las características de la planificación en general.

- la elaboración con la concepción de 'plan-libro' y no como proceso;
- escasa participación de los niveles administrativos que tendrían la responsabilidad de la ejecución;
- predominio de una concepción de carácter tecnocrático, por lo que se tiende a excluir las posibilidades de participación de los docentes y de los sectores representativos de la comunidad nacional;
- falta de precisión en la determinación de los proyectos y acciones específicas a desarrollar, por lo que las propuestas resultan de difícil aplicabilidad;

- inexistencia de los mecanismos e instrumentos de control de ejecución y de evaluación que se requerirían para un mejor desarrollo de la implementación.

Estas, y otras características ya señaladas en párrafos anteriores, han motivado que los planes y las propuestas reformistas generaran escaso consenso y cooperación y, por el contrario, provocaran fuertes resistencias por parte de diversos sectores profesionales y sociales. Esta situación ha llevado a que la mayoría de las reformas hayan sido dejadas de lado, ya sea formalmente o de hecho, al incrementarse las resistencias y producirse situaciones y enfrentamientos que fueron considerados graves por la conducción superior del Estado.

Esta modalidad empleada para emprender cambios en la educación plantea el interrogante acerca de cómo debe concebirse 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 concretada con éxito, salvo posiblemente en los casos de cambio de estilo de desarrollo.

La evidencia ha sido que, aún cuando el planeamiento programático, o de las reformas educativas, ha representado un notable avance con referencia al planeamiento reactivo, su gran limitación es que desecha una forma rígida de sistema educativo o de administración de la educación para elaborar otra nueva forma que se considera más adecuada de acuerdo con la evolución de las ideas sobre la educación y de las transformaciones de la sociedad 98/.

Por lo tanto, es necesario replantearse la idea de reforma y concebirla como un proceso ininterrumpido de innovación y cambio 99/ y la de planeamiento definirla como un mecanismo para organizar la autorrenovación de la sociedad. Este planeamiento dinámico 100/ será constante y su dinamismo será en gran parte generado y dirigido por las fuerzas de cambio de dentro y de fuera del sistema educativo ya que la opción por una modalidad de reforma entendida como proceso continuo de innovación y de cambio supone una modificación sustancial de la dinámica del propio sistema educativo, que no se localiza, como hasta el presente, en un momento, en una oficina, en una ley o 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 tal manera 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 101/.

Un proceso de esta naturaleza exige un replanteamiento tanto de los aspectos conceptuales de la planificación como de los metodológicos y operacionales. Probablemente no será factible alcanzar este modelo de planeamiento en forma inmediata pero se considera necesario que el mismo, como marco de referencia, oriente las actividades que se vayan llevando a cabo en este campo a fin de que las mismas contribuyan gradualmente a la consolidación del nuevo modelo que posibilite que la innovación y el cambio se conviertan en políticas sistemáticas.

Notas

1/ Ricardo Nassif, "Las tendencias pedagógicas en América Latina (1960-1980)", en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones. Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981, pág. 92.

2/ Germán W. Rama, "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", ibidem, pág. 32.

3/ Idem, pág. 42.

4/ Véase, al respecto, cualquiera de los manuales de pedagogía y metodología didáctica de principios de siglo. El modelo más frecuente en dichos textos -basados en los principios pestalozzianos o herbartianos- era la mayéutica socrática y se ofrecían ejemplos de lecciones donde se regulaba la estimulación externa hasta en sus más mínimos detalles. A título ilustrativo puede verse Victor Mercante, Metodología, Cabaut y Cía., Buenos Aires, 1932.

5/ Una interesante y polémica evaluación de las corrientes didácticas enmarcadas en el movimiento de la Escuela Nueva puede verse en Dermeval Saviani, "Escola e democracia ou a teoria da curvatura da vara", en ANDE, Revista de Associação Nacional de Educação, N° 1, 1981.

6/ Con referencia a este tema, un estudio reciente sobre docentes de escuelas primarias de Brasil puso de relieve el papel que juega en los estereotipos docentes acerca del rendimiento escolar de alumnos provenientes de estratos populares, la falta de respuestas técnicas apropiadas. Véase Guiomar Namó de Mello, A prática docente na escola de 1º grau, tesis doctoral, P.U.C., San Pablo, 1981 (inédita).

7/ S. Vecino y otros, 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.

8/ Ver Philip H. Coombs y Manzoor Ahmed, La lucha contra la pobreza rural; el aporte de la educación no formal, Madrid, Tecnos, 1975. Véase también, Thomas J. La Belle, Educación no formal y cambio social en América Latina, México, Nueva Imagen, 1980.

9/ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, Educación; Documento de política sectorial, Washington, 1980, cap. 7.

10/ Véase BID, Seminario sobre el problema del financiamiento de la educación en América Latina, México, noviembre-diciembre de 1978; Héctor Gertel, Financiamiento de la educación en América Latina; una aplicación a la Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/3, Buenos Aires, 1978.

11/ Véase CEPAL, Decimonoveno período de sesiones. Estudio económico de América Latina 1980. Síntesis preliminar. Montevideo, abril de 1981. E/CEPAL/G.1153.

12/ 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 abril de 1981, UNESCO, ED.81/PROMEDLAC/3, Anexo 3, Cuadro 1.

13/ 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, UNESCO, ED/79, MINEDLAC/ref. 2, cuadro 39.

14/ Véase Germán W. Rama, "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones. Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981.

15/ Véase Banco Mundial, op.cit., pág. 80.

16/ Este planteo y una crítica global a los argumentos referidos al financiamiento en torno a la educación no formal pueden verse en Aldo Solari, "Desarrollo y política educacional en América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 1er. semestre de 1977.

17/ Véase, por ejemplo, los resultados de una investigación sobre el sector industrial en Venezuela: Thomas J. La Belle, "Impacto de la educación no formal sobre el ingreso en la industria: Ciudad Guayana, Venezuela", en Revista del Centro de Estudios Educativos, México, vol. IV, n° 4, 1974, págs. 37-65.

18/ Un resumen de estos planteos puede verse en R. Sack, M. Carnoy y C. Lecaros, "Educación y desarrollo rural en América Latina", en BID, op.cit., págs. 310-355.

19/ Ricardo Nassif, "Las tendencias pedagógicas en América Latina (1960-1980)" en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo..., op.cit.

20/ Véase, por ejemplo, Germán W. Rama, "Estructura y movimientos sociales...", op.cit. Guiomar Namó de Mello, "Ensino de 1º grau: direção ou espontaneísmo", en Cadernos de Pesquisa (36) 87-110, San Pablo, febrero de 1981. Vanilda Pereira Paiva, "Estado e educação popular: recolocando o problema", en A. Bezerra y otros. A questão política da educação popular, Livraria Brasileira Editora, San Pablo, 1980.

21/ El análisis del papel de la educación no-formal en la capacitación de personal ocupado en el sector moderno, particularmente el fabril, puede encontrarse en el Vol. 1, parte III, de este Informe. Además de las referencias señaladas en dicho capítulo, puede consultarse un interesante estudio sobre las posibilidades de la estrategia de enseñanza por correspondencia realizado en Brasil. Véase Lucia R. dos Guaranys y Claudio de Moura Castro, O Ensino por Correspondência: uma estratégia de Desenvolvimento no Brasil, Brasília, IPEA/IPLAN, Brasília, 1979.

22/ CEPAL-ILPES, Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina, E/C.N.12/924, Santiago de Chile, noviembre de 1971.

23/ La redacción de este punto se basa en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Sociedad rural, educación y escuela, Informes Finales/1, Buenos Aires, 1981.

24/ UNESCO, Consulta regional que tiene por objeto determinar el modo de mejorar la relación entre tipos, formas y niveles de educación, con la finalidad de promover la democratización de la educación y el fortalecimiento de la vinculación entre la escuela y el mundo del trabajo con miras a la educación permanente. Quito (Ecuador), 3-7 de marzo de 1980 (mimeo).

25/ Idem.

26/ Idem.

27/ 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 de 1979.

28/ Lyra Srinivasan, Perspectives on non formal adult learning, New York, World Education, marzo de 1977.

29/ Marcela Gajardo, Una experiencia de capacitación social: educación sindical campesina. Reñaca. Instituto chileno de educación cooperativa. Seminario nacional "Métodos de capacitación de adultos para organizaciones. Avances y problemas", setiembre de 1977.

30/ Thomas J. La Belle, Educación no-formal y cambio social..., op.cit., pág. 253.

31/ Idem, pág. 254.

32/ Idem.

33/ Véase, en este Informe, vol.2, Parte V.

34/ Germán W. Rama, "Estructura y movimientos...", op.cit.

35/ Esta línea está impulsada en la región por la O.I.T., a través de los estudios del Proyecto 128, de CINTERFOR. Véase, por ejemplo, CINTERFOR, Certificación ocupacional. Logros, problemas, perspectivas regionales, CINTERFOR, Montevideo, 1978.

36/ 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; Cuba, a partir de 1959; Chile, período 1965-1970; Nicaragua, 1980; Panamá, período 1972-1978; Perú, período 1972-1980 y Venezuela, 1969.

37/ Stancey Churchill, 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.

38/ UNESCO, Educational Reforms: Experiences and Prospects, París, 1976.

39/ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, CEPAL, Apreciaciones sobre el estilo de desarrollo y sobre las principales políticas sociales en Cuba. CEPAL/MEX/77/22/Rev.2.

40/ Ministerio de Educación, Evaluación de la Reforma Panameña, Panamá, Rep. de Panamá.

41/ Carlos Tunnermann Bernhein, Hacia una nueva educación en Nicaragua, Ministerio de Educación, Managua, 1980.

42/ Idem.

43/ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, CEPAL, Apreciaciones..., op.cit.

44/ Baldomero Cáceres, "La Reforma de la Educación en el Perú", en Educación hoy, perspectivas latinoamericanas, año VI, mayo/agosto 1976, números 33-34, Bogotá.

45/ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, CEPAL, Apreciaciones..., op.cit.

46/ Ministerio de Educación, Evaluación de la Reforma Panameña, op.cit.

47/ George S. Papadopoulos, "Las reformas de la educación en el mundo occidental: balance de un debate", en Perspectivas, Vol. X, N° 2, 1980, UNESCO, París.

48/ UNESCO, Educational Reforms..., op.cit.

49/ 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, julio de 1980.

50/ N. Fernández Lamarra, "Planificación de la educación y su relación con la dinámica de la población. Enfoques, metodologías y fuentes de información", en UNESCO-OREALC, Dinámica de la población y planificación de la educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1976.

51/ Stella Vecino, Educación y marginalidad: el caso Bogotá, documento preparado para el proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD, "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Bogotá, 1977 (dactilografiado).

52/ Perú, Ministerio de Educación, Reforma de la Educación Peruana Informe General, Lima, 1970.

53/ Perú, Ministerio de Educación, Curriculum de Educación Inicial, Lima, 1972.

54/ Perú, Ministerio de Educación, Guía de Programas no Escolarizados de Educación Inicial, Lima, 1975.

55/ Naciones Unidas, Consejo Económico-Social, CEPAL, Apreciaciones..., op.cit.

56/ Eloísa García Etchegoyhen de Lorenzo, Perspectivas en la educación preescolar de los menores marginados, documento preparado para el proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Montevideo, 1978, dactilografiado.

57/ Idem.

58/ Perú, Ministerio de Educación, Reforma de la..., op.cit.

59/ Naciones Unidas, Consejo Económico-Social, CEPAL, Apreciaciones..., op.cit.

60/ C. Romeo y N. Fernández Lamarra, Proposiciones para la formulación de la problemática general del estudio y la elaboración de un cuerpo de hipótesis, proyecto "Planeamiento de la educación y dinámica de población aplicada a las escuelas de producción", Panamá, diciembre de 1975.

61/ 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, Buenos Aires, 1971.

62/ Perú, Ministerio de Educación, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Educación y desarrollo en el Perú, La reforma educativa, Lima, 1979 (dactilografiado).

63/ Ibídem.

64/ Cuba, Ministerio de Educación, Plan de perfeccionamiento y desarrollo del sistema nacional de educación de Cuba, La Habana, 1976, tomado de: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, CEPAL, "Apreciaciones...", op.cit.

65/ Panamá, Ministerio de Educación, Aspectos generales de la reforma educativa, Panamá.

66/ Carlos Romeo y N. Fernández Lamarra, Proposiciones para la ..., op.cit.

67/ Perú, Ministerio de Educación, Consejo Superior de Educación, Evaluación de las acciones de la reforma educativa, Lima, 1976.

68/ Ernesto Schiefelbein, "Reforma de la educación chilena 1964-1970" en Educación hoy, perspectivas latinoamericanas, Bogotá, año VI, mayo/agosto 1976, números 33-34.

69/ Rodrigo Vera Godoy, Disyuntivas de la educación media en América Latina, Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", DEALC/19, Buenos Aires, 1979.

70/ Ibídem.

71/ Ibídem.

72/ Ibídem.

73/ Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Apreciaciones..., op.cit.

74/ 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.

75/ Esther Gamus, Reforma de la educación media y el proceso de desarrollo en Venezuela, mimeografiado, Caracas, octubre de 1977. Fernández Heres, Rafael, El ciclo diversificado, Fondo Editorial IRFES, Buenos Aires, 1978. Ruth Lerner de Almea, La diversificación de la educación secundaria, Cultural Venezolana, Madrid.

76/ Doris Klubitschko, El origen social de los estudiantes universitarios. El caso de Venezuela, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Caracas, 1980, dactilografiado.

77/ Claudio de Moura Castro, "Secundaria profesionalizante ¿premio consuelo?", en Boletín CINTERFOR, N° 56, Montevideo, marzo-abril, 1978.

78/ David Wiñar, op.cit.

79/ UNESCO, Educacional Reforms..., op.cit.

80/ Raúl Vargas Vega, op.cit.

81/ UNESCO, Educational Reforms..., op.cit.

82/ Ibídem.

83/ Ernesto Schiefelbein, op.cit.

84/ Ibídem.

85/ UNESCO, Educational Reforms..., op.cit.

86/ Vera Godoy, op.cit.

87/ UNESCO, Educational Reforms..., op.cit.

88/ Ibíd.

89/ Este tipo de planeamiento se denomina reactivo ya que se originaba como reacción a los problemas que se percibían como urgentes y acuciantes desde la óptica predominante, sin una consideración de los mismos en el marco de la problemática social, cultural y educativa integral. Para un análisis de las etapas de la planificación educativa y sus características en América Latina véase: N. Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, La planificación educativa en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe Fichas/1, Buenos Aires, setiembre de 1977.

90/ Esta información fue reunida a través de un estudio llevado a cabo por el Proyecto en cuanto a la situación de la planificación educativa en la región, que incluyó una encuesta a las respectivas oficinas, otra de opinión dirigida a un grupo significativo de planificadores y la recopilación y análisis de planes de educación y otros documentos técnicos producidos en la última década. Los principales resultados de este estudio están publicados en: N. Fernández Lamarra, e Inés Aguerrondo, La planificación educativa en América Latina, op.cit.; N. Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo, "Los planes de educación en América Latina" en UNESCO-CEPAL-PNUD, Educación y sociedad en América Latina y el Caribe", (G.W. Rama comp.), UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

91/ Más de la mitad (55%) de dicho personal ha finalizado estudios de nivel terciario, incluyendo un 33 % con nivel de licenciatura y un 5 % que posee título de doctorado. Del total que tiene estudios superiores, alrededor de la mitad son del área de la educación y un tercio son especialistas en diversas ciencias sociales (economía, sociología, psicología, antropología y ciencias políticas).

92/ La proporción de personal especializado en el exterior varía de un caso nacional en que constituyen el 95 % hasta otro en que son un 4 %. El 65 % ha realizado sus estudios en América Latina, el 20 % en Estados Unidos y Canadá y el 15 % en Europa. El 78 % ha cursado estudios de un año o menos, el 17 % ha concluido estudios de maestría o licenciatura y el 5 % ha obtenido el doctorado.

93/ De los doce países de que se dispuso de información sólo cuatro han establecido unidades regionales, provinciales, estatales o departamentales, según la organización política respectiva; dos de ellos tienen más de un nivel de descentralización (oficinas regionales, zonales y locales).

94/ CINTERPLAN - OEA, Taller Interamericano sobre Regionalización de la Educación, Informe Final, Ministerio de Educación Pública, Santiago de Chile, abril de 1981; Ministerio de Educación Pública-OEA-UNESCO, Seminario Latinoamericano sobre Regionalización de la Educación, Informe Final, San José, Costa Rica, julio de 1981.

95/ Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, París, 6-14 de agosto de 1968, El Planeamiento de la Educación. Situación, problemas, perspectivas, UNESCO, ED/ICEP/3.

96/ Para un desarrollo más completo de este tema véase: Fernández Lamarra I. Aguerrondo, La planificación educativa en América Latina, op.cit.

97/ P.H. Coombs y G.C. Ruscoe, El planeamiento educacional. Sus condiciones, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1976.

98/ N. Fernández Lamarra e I. Aguerrondo, La planificación educativa..., op.cit.

99/ Rodrigo Vera Godoy, op.cit.

100/ N. Fernández Lamarra e I. Aguerrondo, La planificación educativa..., op.cit.

101/ Rodrigo Vera Godoy, op.cit.

PARTE X

LA SITUACION DE LA EDUCACION EN EL PROCESO
DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA

1950

ORDER OF THE BOARD OF DIRECTORS OF THE
CITY OF LOS ANGELES

A. Las interpretaciones históricas sobre el papel de la educación

En la evolución de las interpretaciones sobre las relaciones entre educación y sociedad, pueden señalarse tres grandes etapas. La primera de ellas, que acompañó el proceso de organización de los estados nacionales, concibió a la educación como una tarea fundamentalmente política, tendiente ya sea a la formación de las élites dirigentes o de la 'ciudadanía' en su conjunto. En el segundo momento, cronológicamente ubicado a mediados de este siglo y en el marco de la reconstrucción de post-guerra en los países centrales y la industrialización sustitutiva en los países de la región, se postuló que la articulación entre sociedad y educación debía establecerse a partir de la variable económica. La formación del 'ciudadano' fue reemplazada por la del 'recurso humano' y la educación apareció concebida como responsable del crecimiento económico. Finalmente, en la última década se asistió a una crítica radical a las posturas anteriores desde una posición que concibió la tarea educativa no ya en términos formativos en sentido positivo (garantía de democracia política o de crecimiento y democracia económica) sino en términos de reproducción de lo existente, es decir, de las desigualdades, de las jerarquías y de las relaciones de dominación.

No es éste el lugar para intentar una caracterización del vínculo entre estas teorías y las políticas educativas efectivamente aplicadas. Sin embargo, resulta pertinente ubicar la situación actual de la región en lo que respecta a los problemas que se intentó enfrentar mediante cada uno de los marcos teóricos mencionados.

En primer lugar, resulta evidente que las tareas propuestas para los sistemas educativos en las concepciones de fines del siglo pasado todavía están por cumplir. El objetivo de homogeneizar al conjunto de la población sobre la base del dominio de ciertos códigos culturales comunes (alfabetización, cálculo, historia nacional, etc.) sólo es una realidad efectiva en pocos países de la región. Lo peculiar, sin embargo, consiste en que mientras no se ha cumplido con el objetivo de la universalización de la escuela básica, la enseñanza media y superior se han masificado perdiendo así el carácter tradicional de formadoras de las élites dirigentes.

En segundo lugar, las propuestas economicistas para la educación han enfrentado dos factores no previstos inicialmente. El crecimiento económico, a pesar de su dinamismo, no ha sido suficiente para incorporar al conjunto de la fuerza de trabajo de la región. Porcentajes considerables de población están ocupando puestos de trabajo auto-generados, con bajas calificaciones e

ingresos que no cubren las necesidades de subsistencia. En ese sector, el monto de los ingresos no se vincula con la cantidad de años de estudio, sino con los niveles de subsistencia.

En el sector formal o moderno del mercado, que opera en condiciones monopólicas y con una creciente heterogenización de los niveles salariales derivada de la existencia de distintas tasas de ganancia, los ingresos no están determinados tampoco únicamente por los años de estudio sino, y tal vez en mayor medida, por las condiciones particulares en las que opera cada sector de la actividad económica.

El segundo aspecto que los planteos económicos no previeron engloba una serie de factores muy dispares entre sí pero con una característica común desde el punto de vista de sus efectos, que podría ser definida como la escasa previsibilidad de los requerimientos sociales y su creciente complejización. En este sentido pueden mencionarse los siguientes puntos:

- i. Las modalidades de innovación tecnológica, que se caracterizan por la introducción abrupta de productos y procesos nuevos;
- ii. los cambios políticos frecuentes, que incluyen variaciones significativas en términos de políticas económicas;
- iii. las tendencias globales del mercado de empleo, que se caracterizan por un incremento en el sector terciario donde se incluye una gama muy variada de puestos burocráticos para los cuales la formación específica no resulta funcional. Este factor ha reforzado - aunque con nuevos contenidos - la valoración social de la formación general, subestimada en los enfoques economicistas.

Sin embargo, a pesar de la crisis de estos enfoques y de los evidentes signos de pérdida de funciones de la educación en cuanto a garantía de obtención de altos ingresos, lo cierto es que en los países de la región la educación juega un fuerte papel económico, especialmente en ciertos sectores de actividad y en relación a las metas de crecimiento y desarrollo propuestas para el futuro. Pero en este sentido, es preciso sacar el tema del exclusivo aspecto cuantitativo para enfocarlo en términos cualitativos, es decir desde los contenidos y la calidad de los aprendizajes ofrecidos y realizados.

La coexistencia de problemas, categorías y situaciones que responden a momentos históricos diferentes explica la significativa complejidad de la situación actual. Sin pretender simplificarla, parecería posible postular que en relación con las acciones educativas el eje cultural y político vuelve a tener, hoy, una importancia crucial. Esto no significa volver inicialmente a los postulados del siglo pasado sino relocalarlos en el marco de la actual situación y enriquecerlos con más de un siglo de experiencias.

B. La configuración actual de la estructura social

El análisis de la situación regional en las últimas décadas muestra inequívocos signos de dinamismo y fluidez. En este sentido, una visión de mediano plazo permitiría apreciar la profunda mutación que han sufrido los países de la región en su conjunto.

Desde el punto de vista económico, los diagnósticos más recientes indican un promedio global de crecimiento del PIB del 5,4% anual, en las tres últimas décadas. Este proceso de crecimiento fue acompañado por la diversificación y modernización productiva, expresados en la ampliación del parque industrial, la modernización agrícola, la extensión de la infraestructura de transportes y comunicaciones y altas tasas de crecimiento demográfico. Desde este punto de vista, se mantuvieron las tendencias al crecimiento urbano y, en forma notable, la concentración en grandes áreas metropolitanas.

Este diagnóstico regional, sin embargo, oculta profundas diferencias internas que están tendiendo a agudizarse cada vez más. Mientras en la década de 1960 el crecimiento de los países mostraba tasas positivas en todos los casos, que salvo para Uruguay y Haití oscilaban un punto por debajo o un punto por encima del promedio regional, en la década de 1970 el promedio oculta diferencias muy significativas que van desde tasas negativas de crecimiento hasta tasas que casi lo duplican.

Actualmente, la diversidad de situaciones nacionales - tanto desde el punto de vista económico como socio-político - plantea serias dificultades para la elaboración de enfoques regionales.

El documento de CEPAL preparado para el décimonoveno período de Sesiones a realizarse en Montevideo ^{1/} expone las dificultades principales a tener en cuenta frente a la formulación de diagnósticos y políticas para la región. En primer lugar, los diagnósticos basados en datos estadísticos tienden a sesgarse por el peso de las cifras de los países grandes y medianos. En segundo lugar, las apreciables diferencias en los sistemas socio-políticos generan condiciones en las cuales resulta muy complejo diseñar una estrategia política común frente a aparatos institucionales, a estructuras de organización y participación tan diferentes. Además, la presencia de capitales externos, las conexiones con los mercados internacionales y las diferencias de tamaño - medido por el producto y el volumen demográfico - de los países vuelven muy compleja la situación regional e influyen en las consiguientes dificultades para plantear postulados de validez general.

A la heterogeneidad de las situaciones nacionales se suma la heterogeneidad interna de cada país, que los rasgos característicos de los estilos de desarrollo vigentes tienden a incrementar. En este sentido, la literatura sobre el tema ha probado reiteradamente el carácter concentrador y excluyente de dichos estilos. Las informaciones al respecto muestran claramente que: a) las pautas de distribución del ingreso reflejan un notable grado de concentración de los frutos del crecimiento en un sector muy reducido de población; y b) esta concentración es de tal envergadura que un volumen considerable de la población queda excluido del acceso a niveles mínimos de subsistencia.

En este sentido, los diagnósticos más recientes identifican diferentes tipos de situaciones nacionales. Brasil, por ejemplo, con las tasas de crecimiento del PIB más alto de la región en la década 1970-1980, donde el ingreso medio del 10% más alto es 43 veces mayor que el ingreso medio del 40% más pobre. Honduras, en cambio, tiene niveles de concentración similares pero en el marco de una estructura social y productiva y de una escala nacional sustancialmente distinta. Otros casos diferentes de alto nivel de concentración son México, Colombia y Perú, mientras que un conjunto de países - también muy diferentes entre si - muestra estructuras concentradoras más moderadas (Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela).

Las disparidades en los ingresos reflejan distancias sociales muy altas. En Colombia, el ingreso del decil más alto es 31 veces mayor que el del más bajo; en México esta distancia es de 24, en Perú y Honduras 32, en Brasil, como se ha dicho, 43. 2/

Estas distancias entre los niveles de ingreso se relacionan en forma directa con la estructura ocupacional de los países. Desde este punto de vista, los diagnósticos efectuados recientemente muestran varios hechos significativos.

En primer término, es evidente que la magnitud de la población ubicada en lo que se ha denominado indistintamente como sector 'marginal', 'informal' 'pobreza crítica' no ha disminuído. Esto significa que subsiste una franja considerable de población - cuya magnitud varía según los países - que no ha podido ser integrada ni en términos ocupacionales ni en términos sociales y que mantiene, respecto del resto de la estructura social, una distancia tan marcada que permite emplear el concepto de segmentación en su acepción más estricta. Esto no implica adherir a las tesis del dualismo estructural sino, más modestamente, plantear que, sea cual sea el nivel de integración de este sector en el conjunto de la estructura social, lo cierto es que la característica definitoria de su situación es la magnitud de la distancia que existe entre sus miembros y el resto de los componentes de la estructura social.

Más adelante se volverá sobre este tema. En este punto sólo se pretende plantear el problema de la complejidad interna de las estructuras sociales de los países ya que, junto al rasgo recién señalado, es preciso agregar que la segunda característica que define la evolución de la estructura ocupacional en las últimas décadas es la expansión de los sectores medios.

En este sentido, los datos estadísticos muestran que prácticamente en todos los países de la región, el crecimiento de los sectores medios urbanos ha sido más intenso que el de los restantes sectores y se apoyó fundamentalmente en la expansión de las ocupaciones terciarias no manuales, dentro de las cuales el Estado ocupa un espacio significativo 3/.

Esta particular evolución de la estructura ocupacional, donde coexiste un fuerte sector excluído de toda participación en los beneficios del crecimiento, junto a un sector estratificado y ordenado en términos relativamente modernos, expresa, en el interior de la sociedad, la heterogeneidad estructural que fuera señalada en el plano productivo.

En esta coexistencia de amplios sectores excluidos con sectores 'integrados' (por llamarlos de alguna manera) que se expanden rápidamente, radica la particularidad más significativa de la situación social en la región y la fuente de problemas y tensiones que explican el carácter incierto del futuro próximo.

Si bien resulta sumamente riesgoso cualquier intento de generalización al respecto, es posible adelantar algunos puntos a considerar, en términos de hipótesis tentativas de trabajo.

En primer lugar, parece evidente que ya no es posible definir la situación de los diferentes sectores sociales (aún la de los excluidos) desde la perspectiva tradicional, que se basaba en el estancamiento económico. La capacidad de crecimiento puesta de manifiesto en las últimas décadas ha generado condiciones en las cuales los beneficios del crecimiento son notoriamente más visibles que en el pasado, aunque exista una apropiación concentrada de los mismos.

Desde el punto de vista de los excluidos, esta mayor visibilidad se relaciona con diversos factores ya señalados en el análisis de las transformaciones productivas. Un punteo de los principales aspectos permitiría señalar los siguientes:

- i. Las transformaciones productivas en el agro, donde la modernización ha implicado la ampliación de los diferentes mercados: mercado de trabajo, mercado de bienes, circulación de mensajes y aspectos culturales, presencia de funcionarios urbanos, organizaciones institucionales y productivas más complejas, etc. Por otro lado, si bien la modernización se da conjuntamente con el mantenimiento de formas tradicionales de economías de subsistencia, el carácter y la situación de las unidades tradicionales ya no es el mismo que tenían cuando no existían las formas modernas. En un sentido general, lo característico de esta situación es la posibilidad de percibir la existencia de un orden diferente (en cierto sentido se ha roto el aislamiento) junto con la percepción de la enorme distancia que media para tener acceso a ese orden.
- ii. La urbanización creciente ha implicado, obviamente, que los tradicionales problemas rurales de subempleo, pobreza, etc. se trasladen también a las ciudades. En el marco urbano, la visibilidad de las diferencias es más notoria y está facilitada por todos los elementos que caracterizan la vida urbana: transportes, medios de comunicación, etc. Si bien es posible hablar de una ruralización de las ciudades (en el sentido que los problemas clásicamente rurales ahora están presentes en las ciudades) esto no debe hacer perder de vista las importantes modificaciones que plantea ubicar los problemas de pobreza en el marco de grandes conglomerados urbanos de población.

En este sentido, la perspectiva futura es aún más incierta y, probablemente, más conflictiva. Las nuevas generaciones pertenecientes a este sector dejarán de ser habitantes rurales trasladados a la ciudad para convertirse en habitantes urbanos desde la

socialización más temprana. Resulta difícil establecer qué consecuencias tendrá esta evolución, pero puede postularse que si no aumenta el conflicto por la mayor posibilidad de expresar y canalizar demandas, la alternativa será el empobrecimiento cada vez mayor de las pautas de vida de este sector de la población.

Un caso particular dentro de la población marginal, lo constituye la población indígena. En este caso, a la discriminación social propia de estructuras excluyentes se agrega, agravándola, la discriminación étnica. Los indicadores cuantitativos disponibles son elocuentes en cuanto a demostrar que los índices de mortalidad infantil, deserción escolar, analfabetismo, etc. son - a igualdad de condiciones sociales - más altos en la población indígena que en el resto de los sectores sociales.

Sin embargo, es preciso evitar el error típico de las visiones 'externas', que consiste en considerar homogéneamente a las diferentes etnias y a los componentes de cada una de ellas. La diversidad de situaciones es muy alta, tanto desde el punto de vista étnico como desde las perspectivas institucional, ecológica o estructural 4/.

De cualquier forma, el problema indígena adquiere su significación más específica en el plano de la cultura. La definición actual de un indígena se construye a partir de la identificación étnica efectuada tanto por los que se consideran miembros de una determinada etnia como por los que se ubican fuera de ella. En este sentido, los países que cuentan con un pluralismo étnico considerable enfrentan el problema de construir un nivel básico de unidad nacional a partir de la identidad cultural. Al respecto, la tendencia global más visible es la de un lento proceso de destrucción de las bases materiales que sustentan las diferentes culturas indígenas, aunque existen ejemplos de comunidades que han logrado mantener su identidad cultural integrándose en forma aceptable a los circuitos económicos y sociales de la cultura dominante.

La unidad en la diversidad aparece así como una fórmula legítima, aunque de compleja y difícil resolución en la práctica. Históricamente, el mantenimiento de los patrones culturales propios fue obtenido como producto de la voluntad y la resistencia cultural de los indígenas pero también del aislamiento y, por lo tanto, de la exclusión social impuesta por los grupos dominantes. La ruptura del aislamiento puede, en consecuencia, generar efectos aparentemente contradictorios ya que si bien por un lado expresa un mayor nivel de integración, por el otro permite que la discriminación sea más visible y activa.

En este sentido, el logro de la unidad en la diversidad no será un proceso fácil ni exento de conflictos. En todo caso, el dinamismo de esta situación estará dado por el rol que jueguen cada uno de los actores y por la capacidad que cada contexto cultural muestre para ratificar su vigencia.

Desde el punto de vista de los sectores integrados, las pautas concentradoras de distribución de ingresos y los signos de rigidez o de disminución en los ritmos de crecimiento, en particular del mercado de trabajo, generan también condiciones que por un lado favorecen la visibilidad de las diferencias y por el otro permiten tomar conciencia de los límites para la participación.

En este sentido apuntan las evidencias relativas a las crecientes incongruencias entre ingresos, puestos de trabajo y nivel educativo de estos sectores. Al respecto, pueden distinguirse por lo menos tres grandes situaciones en la región:

- i. La de sectores medios en expansión reciente, donde los síntomas de rigidez y de agotamiento todavía no han aparecido o donde su aparición es reciente (Venezuela, Brasil, Colombia, Panamá, por ej.).
- ii. La de sectores medios en expansión reciente pero en países de escasa magnitud económica y demográfica, donde todavía la participación de estos sectores en el conjunto de la población es pequeña y el ritmo de crecimiento de los estratos medios es más lento (El Salvador, Honduras, Paraguay, Rep. Dominicana, etc.).
- iii. La de sectores medios de expansión más temprana, donde los signos de agotamiento ya son muy manifiestos y en los cuales se estarían produciendo fenómenos de regresión social relativamente importantes (Argentina, Chile y Uruguay).

Cada una de estas situaciones presenta rasgos y perspectivas futuras relativamente diferentes. Sin embargo, existen dos aspectos generales importantes para tener en cuenta con respecto a la problemática global presentada por estos sectores.

En primer lugar, la ubicación estructural de los sectores medios y su fuerte participación educativa genera condiciones en las cuales son visibles no sólo las distancias y diferencias en relación con los restantes sectores sino también los fundamentos de dichas diferencias. Por otra parte, es importante tener en cuenta que esta visibilidad, en el caso de los sectores medios, se da tanto con respecto a los sectores de cúpula como con respecto a los sectores de base. Esta doble situación explica, desde esta perspectiva, el comportamiento social de los sectores medios, que se caracteriza por su carácter reivindicativo --distribucionista cuando la tendencia es concentradora, pero tiende a ser la base social de los proyectos concentradores cuando la tendencia distributiva amenaza con dirigir los frutos del crecimiento hacia los sectores de base.

En segundo lugar, lo relativamente novedoso en el comportamiento de los sectores medios ha sido su apelación a las formas más violentas del conflicto social. En dichas formas parece articularse la violencia tradicional con la capacidad organizativa moderna, lo cual genera condiciones en que el conflicto social tiende a agudizarse en una especie de círculo de retroalimentación entre las condiciones estructurales que lo provocan y las formas en que se encara su solución.

La diversidad de situaciones señalada con respecto a la estructura social también se constata en el plano de los sistemas educativos nacionales. Los análisis sobre este tema son numerosos y en la Parte IV de este informe se ofrece una caracterización que permite agrupar los diferentes países según su

situación educativa. Más allá de los criterios utilizados en cada caso para efectuar las clasificaciones, es evidente que existen al menos cinco factores claves en este problema, estrechamente vinculados entre sí:

- el período histórico en que comenzó el proceso de modernización social y la expansión educativa;
- la magnitud de las capas medias y la posibilidad o no de seguir expandiendo su participación;
- la magnitud de los sectores marginales;
- la presencia o no de población indígena;
- el tamaño del país.

Teniendo en cuenta estos factores, es posible identificar los diferentes tipos de situaciones nacionales y los diferentes escenarios en los que se ubican las respectivas problemáticas educacionales.

Así, por ejemplo, varios países de la región (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica) comenzaron tempranamente su proceso de modernización y de expansión educativa, facilitada por el escaso volumen poblacional, la ausencia de población indígena y, en algunos casos, por su tamaño. Estos países han solucionado los aspectos más críticos del problema del analfabetismo y de la marginalidad social, cuentan con capas medias extensas, pero, en la mayor parte de ellos, parece haberse agotado la posibilidad de seguir expandiendo la participación de estos sectores.

Desde el punto de vista educativo, esto genera un cuadro en el cual se destacan dos notas centrales: por un lado, el problema se ubica en la eficiencia interna del sistema y en la cobertura y calidad de los niveles medio y superior. Por el otro, las condiciones sociales estarían modificando el rol tradicional de la educación como agente de movilidad social, ya que las diferencias educativas intergeneracionales están atenuándose y la rigidez del mercado de trabajo acentúa el proceso de 'devaluación educativa'.

Los países donde la modernización social y la expansión educativa fueron tardías, en cambio, presentan una situación muy diferente. Sea cual sea su tamaño y su composición étnica, todos ellos mantienen aún porcentajes importantes de población analfabeta y/o excluida del acceso a la escuela, particularmente en las zonas rurales. En los países donde, además, existe un fuerte contingente indígena, el problema de la cobertura de la enseñanza básica es aún más serio y problemático.

Pero en estos países, particularmente en los de mayor tamaño, la expansión educativa ha estado asociada a la expansión de los sectores medios y es posible apreciar la existencia de fuertes demandas educativas por parte de todos los sectores sociales, ya que se percibe que ella juega un papel fundamental en el proceso de movilidad social.

En estos casos, lo peculiar es la simultaneidad de los problemas: el analfabetismo, el incumplimiento de la escolaridad básica, etc. se dan conjuntamente con la masificación de los niveles medio y superior y el deterioro de la calidad de los aprendizajes ofrecidos. En los puntos que siguen se intentará analizar algunos de los problemas más relevantes, dando por supuesto que su vigencia no es uniforme y que las políticas para encararlos tampoco pueden diseñarse fuera de cada contexto nacional.

Los diagnósticos efectuados en los respectivos capítulos de este Informe pusieron de relieve las características básicas de ambos tipos de problemas. Para los pertenecientes al primer orden (analfabetismo e incumplimiento de la escolaridad básica) no caben dudas que se trata de una cuestión fundamentalmente política, tanto desde la perspectiva de las metodologías para resolverlo como desde los objetivos de su concreción.

En el caso de los problemas relativos a la enseñanza media y superior, la situación es más compleja ya que el peso de los factores políticos y de los factores socio-económicos está más equilibrado. Por otra parte, mientras la meta de la formación básica universal es relativamente común a todas las sociedades, la magnitud y alcances de la enseñanza post-básica depende en mayor medida de las características, grado de desarrollo, disponibilidad de recursos, etc., de cada país.

C. Los problemas del desarrollo educativo

La configuración actual de la estructura social - someramente descripta en los puntos anteriores - plantea en relación con los sectores ubicados por debajo de la línea de subsistencia (y, en este sentido, excluidos de la participación en los beneficios del crecimiento) una situación en la que las consideraciones valorativas adquieren un lugar muy relevante. Si bien las situaciones de pobreza siempre admitieron un fuerte componente ético para su consideración, la configuración actual presenta dos particularidades salientes: las distancias relativas aumentan y, al mismo tiempo, adquieren mayor visibilidad. De esta forma la situación de los sectores excluidos se torna más dramática ya que - a diferencia de la situación tradicional donde esa exclusión se verificaba en el marco de una sociedad estancada - ahora están excluidos de una serie de beneficios posibles, tanto en el plano de la conciencia de los sujetos como en el de la estructura social en sí misma. El hecho de que, en este marco, se perpetúen situaciones de exclusión masiva, aumenta aún más la necesidad y la legitimidad de apelar a categorías éticas para juzgar un orden social de tal naturaleza. Las distancias existentes son de tal magnitud que permiten pensar en un ordenamiento social que se orienta a la configuración de tipos humanos diferentes. Al respecto, y para mencionar sólo uno de los aspectos indicadores de esta dualidad, pueden señalarse los resultados de los estudios sobre los efectos de la subalimentación en el desarrollo físico e intelectual. Visto desde el plano de la estructura social, es posible preguntarse qué tienen en común el campesino analfabeto que no logra ni siquiera alcanzar niveles de subsistencia y el mundo de los sujetos que operan a niveles transnacionales con el lenguaje y el instrumental de la informática.

En la problemática del desarrollo, la evolución de las últimas décadas ha puesto de manifiesto la importancia de las variables políticas. En última instancia, ha quedado demostrado que el crecimiento económico por sí sólo no garantiza un orden social más justo y que la aspiración de obtener ese orden no constituye un aspecto secundario en los procesos de desarrollo sino que, al contrario, es lo que da sentido a las expectativas y a los esfuerzos por el crecimiento.

Sin embargo, parece evidente que la debilidad más ostensible en las teorías del desarrollo formuladas en las últimas décadas ha sido la forma como plantearon el problema de la articulación política entre el crecimiento y la estructura social. En definitiva, el problema que se presenta es quiénes serán los actores del proceso. Tal como lo plantea Cardoso en un trabajo reciente, en las teorías cepalinas iniciales el problema fue subestimado o, en última instancia se postulaba que el actor sería el Estado; la crítica posterior, enmarcada en la teoría de la dependencia, planteó el principio de la revolución, definió como actores teóricos a los sectores campesinos y proletarios, pero se diluyó en la propuesta de los caminos para realizarla; por último, los teóricos recientes del 'otro desarrollo' no definen al protagonista o lo identifican con la burocracia técnica internacional 5/.

Obviamente, como el mismo Cardoso señala, este problema no es meramente teórico: deberá resolverlo la misma práctica social. Lo peculiar de la situación en este sentido es que se están configurando una serie de factores estructurales que determinan un fuerte aumento en las tensiones sociales por un lado y crecientes dificultades para la emergencia de un orden político democrático estable por el otro.

Estas dificultades y la complejidad de la situación provienen, precisamente, de la coexistencia de la segmentación y la estratificación social. Los niveles y las formas de participación son marcadamente heterogéneos.

En este sentido, también la situación y el papel de la educación asumen características complejas. Algunas de las notas generales que pueden señalarse son las siguientes:

- i. En la medida en que coexisten situaciones de exclusión y un orden social estratificado según parámetros relativamente modernos, la educación aparece enfrentada simultáneamente con exigencias y desafíos que provienen de órdenes sociales distintos. Por un lado, subsisten - agravados - los factores que plantean como exigencia central para la educación el logro de la unidad nacional a través de la difusión de códigos culturales básicos comunes. Por el otro, se plantea toda la serie de demandas educativas relativas a la formación de recursos humanos capaces de responder a los requerimientos de un aparato productivo con un sólido sector tecnológicamente avanzado.

En el primer orden de problemas, la educación juega fundamentalmente en torno a un eje cultural y político, mientras que en el segundo lo hace sobre un eje económico y científico-tecnológico.

- ii. En relación con el punto anterior, si bien la problemática educativa y el significado de las conquistas en este campo varía según el orden en el cual nos ubiquemos, es evidente que las demandas de educación son muy altas y generalizadas a todos los sectores.

Para los excluidos, el acceso a la educación juega el papel de puente para superar la situación global de exclusión. En este sentido, las demandas de educación formal provenientes de estos sectores son evidentes y si bien algunos grupos adultos han renunciado a las conquistas educacionales para ellos, las han transferido a los hijos. El Estado, por su parte, también se ha mostrado particularmente sensible a estas demandas ya que su satisfacción se vincula con objetivos políticos elementales (unidad e integración nacional) y, por otro lado, permite ofrecer una zona más abierta dentro del esquema concentrador que caracteriza a los estilos de desarrollo. Sobre esta base, es visible que la situación educativa en las últimas décadas ha sufrido un cambio fundamental. Tradicionalmente, la exclusión se operaba a través del no-acceso a la escuela; en estos momentos, la exclusión opera básicamente desde el interior del propio sistema educativo, a través de una serie de aspectos cualitativos que neutralizan en gran medida los efectos de la expansión cuantitativa registrada en las últimas décadas. Es en este aspecto, (los rasgos cualitativos de las prácticas escolares) donde las demandas de los excluidos y la acción del Estado muestran los déficit más serios (sobre este punto se volverá más adelante).

Desde los sectores integrados, las demandas de educación son cada vez más altas debido a la particular dinámica del valor de los años de estudio en relación con el acceso al mercado de trabajo y, en última instancia, con la diferenciación social. En este sentido, América Latina muestra síntomas que se asemejan a los visibles en los países centrales. La educación formal, en la medida en que se expande en el marco de un mercado de empleo poco dinámico en la generación de puestos de trabajo, termina siendo objeto de demandas cada vez más altas y que se autonomizan progresivamente de los requerimientos para el desempeño.

En este sentido, las presiones de los sectores integrados tienen mayores posibilidades de expresarse en formas efectivas sobre el Estado y sobre las diversas instancias 'civiles', generando de esta forma un proceso de estratificación interna del sistema educativo que tiende a garantizar la vigencia de las funciones tradicionales de diferenciación social a través de la educación. Sin embargo, este proceso es crecientemente conflictivo en la medida en que los rasgos concentradores del estilo de desarrollo también afectan la ampliación de posibilidades para los sectores medios, en especial a partir de los aspectos tecnológicos y de la influencia que tienen en la determinación de estos aspectos las empresas transnacionales.

Al respecto, uno de los aspectos más críticos de la evolución educativa de las últimas décadas lo constituye el hecho que la expansión cuantitativa estuvo acompañada por un estancamiento cualitativo que, en las condiciones del mundo moderno, equivale a un retroceso. Los contenidos de la enseñanza no han acompañado el proceso de modernización social cuando, en realidad, se impone no un acompañamiento sino una suerte de prefiguración del futuro a través de los contenidos con que se forman las generaciones que actuarán socialmente dentro de diez o de veinte años.

El problema de los contenidos se vincula con la cuestión más global de la cultura social contemporánea, problema sobre el cual es preciso efectuar algunas reflexiones generales en relación con los actores sociales principales.

1. Los marginales y la cultura

La exclusión de vastos sectores de población de los beneficios del crecimiento es, obviamente, una cuestión que se define básicamente en términos de empleo. Esto está suficientemente demostrado en los estudios sobre el tema. Sin embargo en el marco de la trama de relaciones entre todos los factores que interactúan en este campo, resulta evidente que el acceso a la escolaridad formal aparece como el punto más débil del esquema excluyente. Los individuos están obteniendo la posibilidad de acceder al sistema, pero lo novedoso, como se ha dicho, es que ahora la exclusión se efectúa a través de la propia acción escolar y, para ello, se utiliza el modelo cultural como factor excluyente.

La segmentación social se expresa como segmentación cultural y el sistema educativo adopta una modalidad de acción que consiste en exigir como pre-requisito para el aprendizaje aquello que, precisamente, ella debe obtener como producto. Esta modalidad de acción se verifica en una serie de aspectos curriculares y organizativos en el interior del sistema educativo, que traducen los aspectos que en el nivel de la sociedad global expresan la marginación social. Sin embargo, en la medida que existen como modalidades de la acción educativa, son susceptibles de acciones transformadoras cuya suerte, obviamente, no dependerá sólo de la voluntad de los actores. Sin embargo, tanto o más difícil será que se obtengan a través de transformaciones globales totalmente distanciadas de la voluntad y la acción concreta en campos específicos.

El hecho que la exclusión se ponga de manifiesto en la práctica misma de la acción escolar permite afirmar que ahora existe verdaderamente el problema en términos educativos. Mientras estos sectores estaban fuera de la escuela, no tenía sentido plantearse el problema pedagógico. Ahora, en cambio, constituyen un campo sobre el cual las acciones educativas tienen incidencia. Y en este sentido cabe reiterar que el problema tiene una fuerte dimensión cultural, tanto en los medios como en los objetivos. La acción escolar, para ser efectiva, deberá procurar establecer los vínculos que permitan el aprendizaje. El objetivo de este aprendizaje es, fundamentalmente, poner a los sectores excluidos en posesión del manejo de los códigos culturales básicos que les permitan desarrollar sus acciones sociales con mayores posibilidades de efectividad. Que estas acciones conduzcan o no a una mayor integración, es problema y responsabilidad de la estructura social en su conjunto.

En un trabajo reciente, M. Wolfe señaló una serie de alternativas previsibles para los grupos sociales 'desfavorecidos' según un orden de menor a mayor integración y participación en la sociedad. Esas alternativas iban desde el 'retiro', la no-cooperación y la negativa de información a los agentes estatales, la migración, el fortalecimiento de vínculos personales y paternalistas como forma de garantizar la subsistencia, demostraciones masivas de violencia, fortalecimiento de instituciones preexistentes,

organización de sistemas productivos relativamente autónomos, hasta la integración a organizaciones sindicales y políticas que actúen a nivel de la sociedad y a través de las cuales canalizar sus reclamos 6/. Parece evidente que todas estas formas seguirán subsistiendo, en mayor o menor medida, según los contextos nacionales. Sin embargo, la ampliación de las oportunidades educativas parece constituir un puente que si bien no garantiza el acceso a posiciones 'integradas' constituye un canal para el reclamo. De allí que - dentro de lo incierto del futuro en este ámbito - el incremento educativo y - en definitiva - el aumento en los niveles de integración, probablemente se expresen en una dosis mayor de conflicto y de tensiones.

2. Los sectores integrados y la cultura

Habitualmente suele considerarse que la pobreza cultural - o 'cultura de la pobreza' - es un producto exclusivo de los sectores marginales. Más allá de los estereotipos generalizados en este ámbito, que tienden a atribuir la situación de pobreza a rasgos personales de los involucrados en esta situación, es evidente que en el marco de condiciones de vida tan deterioradas no puede esperarse que florezcan desarrollos cognoscitivos y expresivos demasiado sofisticados. El centro de las preocupaciones está en la subsistencia y ésta monopoliza prácticamente todas las facetas de la vida social, con lógicas consecuencias empobrecedoras.

Pero la pobreza cultural también se pone de manifiesto en los sectores integrados y dominantes. En estos ámbitos, el consumo ostentoso y la adopción acrítica de patrones culturales externos, etc., también estarían generando un proceso de empobrecimiento cultural con características diferentes al vigente en los marginales pero no totalmente independiente de él.

En este aspecto pueden recordarse todos los testimonios e indicadores de difusión de modas y productos culturales externos, de vigencia temporal limitada y basados en una dinámica que se apoya fundamentalmente en el consumo y no en la creación.

Sin embargo, en el plano de la cultura también la situación es compleja y contradictoria. La ampliación de los circuitos ha provocado no sólo que los fenómenos culturales tradicionalmente elitistas comiencen a masificarse relativamente, sino que ciertas expresiones culturales populares encuentren la posibilidad de desarrollarse a través de la utilización de elementos técnicos y contenidos que fueron considerados tradicionalmente como patrimonio de la cultura elitista. Fenómenos de este tipo son especialmente visibles en la música y la literatura, pero sugieren un modelo de desarrollo cultural efectivamente integrador, donde se recupera las expresiones potencialmente más ricas tanto de la cultura popular como de la cultura 'elitista'.

Si se piensa hacia el futuro parecería evidente que el modelo cultural elitista tradicional no puede incluir al conjunto de la población. Tampoco puede pensarse - como algunas versiones idealizadoras de la cultura popular pretendieron en su momento - postular la integración sobre la base de un rechazo total a la cultura universal.

En este sentido, la situación de América Latina presenta también una doble problemática: tradicional y moderna. Por un lado, subsiste el dualismo cultural entre la cultura letrada y el analfabetismo; por el otro, y en el ámbito moderno, se plantea la oposición entre la cultura humanística clásica y la científico-técnica moderna. No es necesario enfatizar la complejidad de la situación y la dificultad de establecer caminos fijos e uniformes. Pero el desafío futuro está planteado en esos términos y el papel del sistema educativo en este ámbito es crucial. Obviamente, este problema se manifiesta de manera diferente en los distintos niveles del sistema, pero la situación actual en este aspecto podría resumirse diciendo que en la medida en que la escuela no encuentre o no defina un modelo de cultura capaz de integrar socialmente al nuevo público que accede a ella, tiende a expulsar nuevos sectores que acceden a ella y a empobrecerse en cuanto a los contenidos que difunde.

En el caso de la enseñanza básica, el problema se articula alrededor del eje lingüístico, de los códigos básicos de las matemáticas y las ciencias y de los valores relativos a la nacionalidad. En el caso de la enseñanza superior, el eje se traslada fundamentalmente al plano del conocimiento en todas sus manifestaciones y expresiones, y la meta es el mayor nivel de excelencia académica posible. Pero donde el problema reviste mayor complejidad es en el nivel medio, ya que allí es preciso definir el modelo cultural en un nivel donde, sin perder su carácter integrador, debe superar los contenidos básicos de la enseñanza elemental sin caer en la especialización y la meta de la excelencia que rigen en la enseñanza superior. Las dificultades para resolver este problema han llevado al estado actual de la enseñanza media en la región donde predomina una suerte de vaciamiento de contenidos, fuerte ritualización del proceso pedagógico y una generalizada sensación de falta de sentido a las acciones emprendidas.

En este sentido, también aquí puede sostenerse que no se trata de un problema meramente teórico. La definición de un modelo cultural, de identidad nacional, creativo e integrador, es un problema que debe resolver la propia práctica de los actores que conforman la estructura social. Sin embargo, parecería que existen algunos elementos indispensables en cualquier formulación de este tipo que aspire a obtener el objetivo de la integración nacional: la recuperación de los aportes de cada subcultura (popular, indígena, etc.), la incorporación de los valores vinculados a la ciencia y a su forma de conocer la realidad y la participación como estilo predominante en los vínculos sociales.

D. Las tareas a cumplir

Los desafíos actuales que enfrenta la educación en el conjunto de América Latina son diversos y graves. Sintéticamente expuestos podrían resumirse de la siguiente manera:

- i. mantener, evitando las pérdidas ocasionadas por el bajo rendimiento del sistema, a la población ya incorporada;

- ii. expandirse para incorporar a los excluidos, universalizando efectivamente la enseñanza básica y haciendo frente, además, al crecimiento demográfico previsible;
- iii. enfrentar las contradicciones que genera la expansión de la enseñanza media y superior para satisfacer las demandas sociales por un lado y los requerimientos del aparato productivo por el otro;
- iv. garantizar un nivel cualitativo aceptable en la enseñanza, que implique la actualización curricular y la implementación de un modelo cultural creativo y dinámico;
- v. operar los cambios internos, en materia organizativa y pedagógica que permitan efectivizar las metas arriba planteadas asumiendo las tareas y cambios que implican con respecto al personal del sistema educativo (docentes y burocracia administrativa).

Este somero planteo, donde se refleja qué es preciso realizar para garantizar los cambios deseables, conduce obviamente a plantear los interrogantes de quién y cómo efectuarlos. En este sentido, se presenta toda la problemática referida al papel del Estado y los restantes actores de los cambios sociales por un lado y a los instrumentos del cambio por el otro: las reformas, la planificación, la participación popular, etc.

Frente a este conjunto de problemas pueden señalarse las siguientes reflexiones:

- i. En las últimas décadas fue visible la sofisticación técnica en materia de diseño de políticas. Todo el instrumental teórico y técnico de la planificación fue puesto al servicio de los Estados, tanto para el diagnóstico de los problemas como para el diseño de estrategias de cambio. Los resultados, sin embargo, sugieren que:
 - el carácter técnico de las propuestas no evitó que ellas expresaran preferentemente la problemática de los sectores medios y altos. Las propuestas educativas de los últimos años no dedicaron los esfuerzos necesarios para resolver problemas tales como la inadecuación del modelo curricular y de organización escolar con respecto a los sectores tradicionalmente excluidos, la solución técnico-pedagógica a los problemas de bilingüismo o monolingüismo indígena, etc.
 - la presencia de propuestas planificadoras tampoco evitó que la dinámica de la acción estatal siguiera rigiéndose en virtud de la diferente capacidad de presión de los distintos sectores sociales. En este sentido, las demandas de educación son muy fuertes y generales y el Estado fue desbordado en su capacidad para responder planificadamente a ellas. Se originó, de esta forma, una fuerte disociación entre demandas concretas y planes de reforma integral de la educación. La expansión del sistema, a su vez,

ha generado una situación en la cual los involucrados en cualquier decisión de este tipo constituyen masas considerables de población y no sectores minoritarios de un relativo fácil manejo operativo. Este aspecto afecta, incluso, al propio personal del sistema educativo (así, por ejemplo, cualquier política de formación o capacitación docente involucra en estos momentos a una masa de población de volúmenes impresionantes).

-la complejidad y la magnitud del aparato estatal estarían indicando una situación contradictoria. Por un lado, es posible apreciar un aumento en la ineficiencia estatal para operar en forma efectiva los cambios y políticas necesarios. La burocratización se habría convertido en una barrera que tiende a neutralizar los efectos de las decisiones políticas de alto nivel. Pero por otro lado es evidente que en estos momentos el radio de la acción estatal se ha ampliado considerablemente y que las consecuencias de sus acciones tienen la posibilidad de alcanzar al conjunto de la población.

- ii. Los distintos sectores sociales tienen capacidades diferentes de presión sobre el Estado y de iniciativa para generar sus propias formas de satisfacción de las demandas educativas.

Desde esta perspectiva, la situación de los sectores desfavorecidos es la más crítica ya que no sólo están lejos del poder, y tienen medios poco estructurados para expresar sus intereses, sino que carecen de elementos para elaborar una propuesta orgánica que refleje sus necesidades. Al respecto es preciso recordar los testimonios que reflejan de qué manera las demandas y la participación de estos sectores en la tarea educativa se limita generalmente a los aspectos materiales y externos a la acción pedagógica. Sin embargo, el proceso no debe ser considerado en forma estática. Es preciso tener en cuenta que en estas últimas décadas se produjo la incorporación a la población escolar de primeras generaciones. En el futuro, la incorporación será a través de hijos cuyos padres ya han realizado una precaria experiencia escolar, y además, con inserción crecientemente urbana. Estos factores pueden permitir predecir que las presiones sobre la escuela aumentarán y serán más orgánicas que las actuales.

Posiblemente también estas presiones se ejerzan fundamentalmente sobre los docentes que, por esta razón, tenderán a convertirse o a ser percibidos cada vez más como los articuladores de la efectividad o no de la acción escolar.

Los sectores medios, por su parte, se enfrentan a una situación en la cual el canal de movilidad que constituía tradicionalmente la educación está perdiendo funciones (las que cumplía en el pasado). Esta coyuntura es, hasta cierto punto, normal e inevitable. Pero frente a ella, las respuestas han mostrado dos líneas fundamentales: elevar cada vez más las aspiraciones educativas,

y crear elementos internos diferenciadores que permitan conservar las funciones tradicionales para los sectores de cúpula. En el juego de relaciones entre sistema educativo, posiciones sociales y estilos de crecimiento, esta situación puede encontrar fórmulas transitorias de solución o puede, en ciertos casos, generar conflictos muy agudos. La permanencia más prolongada en el sistema educativo disminuye transitoriamente las presiones sobre el mercado de trabajo, pero crea expectativas más altas en el momento del egreso. A su vez, la ampliación del servicio educativo se convierte, en sí misma, en una fuente de empleos creciente para los propios educados.

En este sentido, la diferencia más notoria entre América Latina y los países avanzados es que en éstos últimos esta expansión parece haber llegado al límite, mientras que en muchos países de América Latina todavía existen márgenes considerables de expansión. El problema aquí radica en que la estructura social pueda 'soportar' la presencia de una población altamente educada, y en que la permanencia en el sistema educativo sea productiva desde el punto de vista del aprendizaje y no se neutralice por efectos de un descenso en la calidad.

- iii. El análisis anterior acerca de la escasa efectividad de los cambios educativos planificados plantea serias dudas acerca de la pertinencia de algunas metodologías tales como las reformas integrales, los cambios permanentes, etc. En las condiciones políticas de la región, el espíritu reformista que ha predominado durante las últimas décadas ha dejado cierto saldo negativo que no puede desconocerse: muchas propuestas reformistas - válidas en sí mismas pero aplicadas en forma parcial y sin las garantías de un control efectivo sobre su validez - han perdido confiabilidad. Por otra parte, todo el análisis efectuado hasta aquí tiende a demostrar que no resulta legítimo postular cambios 'integrales' en sistemas segmentados tanto social como educativamente. En contextos de este tipo, los cambios integrales terminan siendo cambios en función de los intereses y necesidades de un sector particular.

En este sentido, es posible postular que - además de razones técnicas - existen fuertes argumentos sociales y políticos en favor de estrategias de acción educativa encuadradas en lo que ha dado en llamarse la microplanificación. Una metodología de este tipo permite un acercamiento específico a problemas propios de poblaciones-meta con características sociales, culturales y económicas particulares. Los objetivos generales o integrales corresponden, por su propia naturaleza, a políticas globales. Pero una política global no puede ser concebida en términos de encarar el problema con la misma metodología en todos los sectores.

Sobre la base de este somero balance general de la situación educativa en relación a los requerimientos del desarrollo y los desafíos que se presentan en el futuro inmediato, el capítulo siguiente intentará ofrecer una propuesta de estrategias de política educacional. Allí se retoma el conjunto de la problemática planteada a lo largo de todo este Informe, pero desde la perspectiva de sus consecuencias para la acción.

Notas

1/ CEPAL, El desarrollo de América Latina en los años ochenta. E/CEPAL/G. 1150, Santiago de Chile, Febrero de 1981.

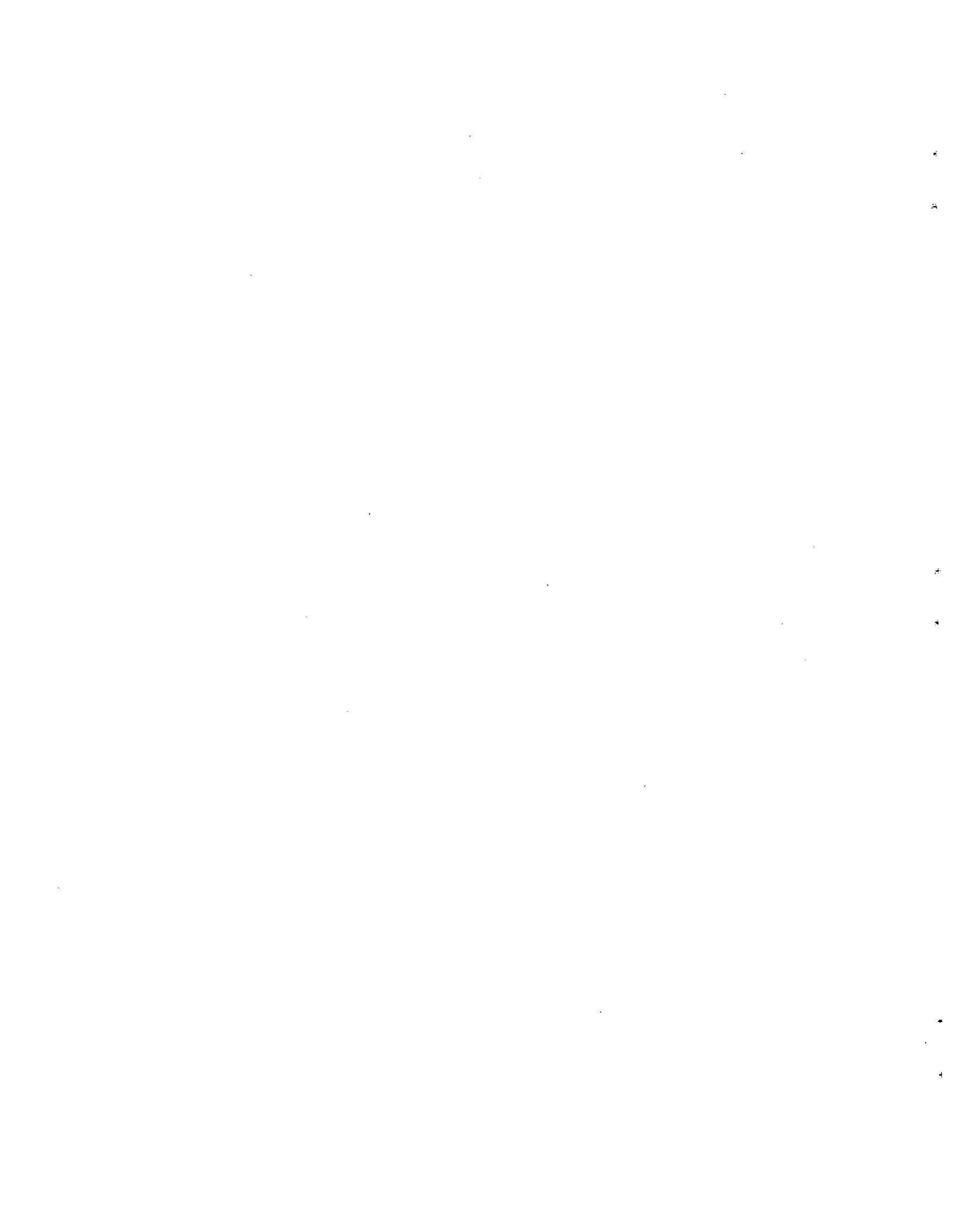
2/ Véase CEPAL, Estructura y dinámica del desarrollo de América Latina y el Caribe y sus repercusiones para la educación. E/CEPAL/L.208, Santiago de Chile, 1979.

3/ Carlos Filgueira y Carlo Geneletti, Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina. CEPAL, División de Desarrollo Social, noviembre de 1978.

4/ John Durston. Aspectos estructurales de la pobreza entre los grupos indígenas de América Latina. ILPES, Santiago de Chile, setiembre de 1979.

5/ Fernando H. Cardoso. "El desarrollo en capilla", en Rolando Franco (coord.) Planificación social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, ILPES-UNICEF, marzo de 1981.

6/ Marshall Wolfe "La pobreza en América Latina. Diagnósticos y prescripciones", en Rolando Franco (coord.) Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, marzo de 1981.



PARTE XI

BASES PARA POLITICAS

11. 1994

12. 1995

A. Consideraciones preliminares

El conjunto de estudios realizados durante el transcurso del proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" y los análisis presentados a lo largo de las Partes I a X de este Informe permiten establecer un marco provisional que encuadre la enumeración de estrategias para políticas, evitando los riesgos derivados de diagnósticos sesgados por una perspectiva sectorial, las tentaciones que llevan a desgajar los fenómenos educativos del proceso social, y el planteo de recomendaciones generales sólo justificables en el caso de que la región fuera una entidad homogénea en la que las decisiones dependieran de un único centro de poder.

Las propuestas que se enumeran en las páginas siguientes intentan recuperar la complejidad del espacio educativo. Si bien ellas no se centran en el planteo de un cambio social para que la educación se inscriba en un escenario diferente al proponer las acciones educativas necesarias y posibles se ha descartado intencionalmente la perspectiva que implica analizar los problemas y plantear las soluciones como si unos y otros pudieran reducirse a dimensiones exclusivamente pedagógicas.

Un enfoque de las relaciones entre educación y sociedad obliga a dejar sentado explícitamente que aunque existen bases para políticas comunes a toda la región - en la medida en que los problemas de heterogeneidad estructural y las contradicciones del proceso de desarrollo que inciden en la educación son también comunes en América Latina - las estrategias y las medidas específicas deben ser necesariamente diferentes para cada país, ya que son específicos la estructura que han asumido sus sistemas educativos, su grado de desarrollo y la forma en que se presentan las discontinuidades sociales y culturales.

No se encontrará en las páginas de este capítulo 'la' propuesta de reforma, porque ella no existe: la creencia en una crisis solucionable a través de una reforma es parte de la mitología educativa que, como todas las mitologías, puede servir de consuelo, pero no es herramienta útil para solucionar problemas.

En cuanto a las reformas, tal como se ha señalado en la Parte IX de este Informe, en ellas han sido frecuentes la imitación de las implantadas en países desarrollados y la aplicación de recomendaciones de organismos internacionales, sin tener en cuenta las diferencias estructurales entre los sistemas educativos. La aplicación de una fórmula general encubre muchas veces la carencia de estudios sobre los problemas derivados de las especificidades

nacionales y determina en última instancia el carácter puramente formal de las propuestas y su inevitable fracaso.

En materia de educación, las reformas espectaculares que se presentan como 'transformaciones' de los sistemas formales han sido generalmente exitosas cuando se refirieron a los aspectos que dependen de políticas sociales, como el incremento en la oferta de servicios y la extensión de la cobertura a nuevos grupos. Pero aunque la mera expansión de la oferta es en sí un hecho que suscita profundas repercusiones sociales, para que sociales, para que su significado adquiera dimensiones cualitativas es necesaria la conjunción de un conjunto de factores en un proceso de transformación permanente, condición indispensable para que los cambios cuantitativos no se esterilicen.

El conjunto de la región ha manifestado en las últimas tres décadas una loable capacidad de respuesta a los requerimientos de expansión de la cobertura, afrontando desafíos tanto más serios cuanto que durante ese lapso se dieron simultáneamente tasas muy altas de incremento y desplazamiento poblacional, a pesar de lo cual la expansión de los sistemas educativos alcanzó dimensiones considerables. Pero esa expansión tuvo precisamente el carácter de una respuesta; es decir, se trató de acciones emprendidas ante demandas sociales, específicamente de los grupos mejor situados para plantearlas, de forma tal que la expansión cuantitativa dejó atrás de sus líneas de avance enormes áreas sociales no cubiertas y, en consecuencia, se acentuaron en muchos casos las desigualdades en la distribución educativa.

Para finalizar estas consideraciones preliminares debe advertirse que no se ha intentado exponer un listado de recomendaciones. En primer término, como se ha dicho, porque se ha entendido que los procesos de cambio deben ser realizados a escala de las sociedades nacionales y desde los respectivos centros de poder. En consecuencia, las estrategias y tácticas deben depender tanto de la situación de partida como de las condiciones sociales, políticas y culturales específicas: un listado de recomendaciones que pretenda corresponder a todos los países no será apto para ninguno.

En este sentido, aunque las 'recomendaciones' se elaboren en función de situaciones y problemas concretos, al ser postuladas como propuestas generales al margen del contexto en el cual surgieron, pierden su validez y se convierten en recetas de escasa aplicabilidad.

En segundo término, porque un listado de recomendaciones planteado desde fuera de la sociedad nacional es contradictorio con las concepciones sobre la sociedad y el cambio que se han sostenido en los estudios y trabajos del Proyecto. Ese 'ponerse afuera' implica una perspectiva autoritaria en la que los técnicos cumplirían en el organismo social una función asimilable a la del cerebro en los organismos biológicos. Por el contrario, un proceso de cambio es el resultado de la interacción de actores sociales con desiguales poderes, y las respuestas van surgiendo como resultante del juego de acciones orientadas por valores que no sólo son diferentes, sino opuestos.

En tercer término, porque el cambio educativo es inseparable del cambio político, y en consecuencia, las alternativas de cambio educativo variarán en

función de los valores y la naturaleza de los grupos dominantes y dominados existentes en cada sociedad. La educación es un bien social, como el capital y el poder. Su apropiación y distribución están sujetos a pugnas entre los diferentes grupos sociales, y es impensable un mismo modelo de sistema educativo para sociedades que encaran en forma diferente la participación en el poder, el ingreso y la cultura.

Lo anterior no impide definir la orientación de las bases de políticas que se presentan en este estudio en los términos plasmados por el sociólogo brasileño Florestán 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". 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" 1/

B. Un esquema para el análisis

La formulación de estrategias que se esbozará en las páginas siguientes responde a la definición del espacio educativo como un plano sujeto a un sistema inestable de tensiones, en el que actúan fuerzas que responden a diversas dimensiones de la organización social y de la organización académica. En dicho plano se verifica el conjunto de acciones educativas que tienen lugar en la sociedad y, particularmente, las que produce el sistema educativo formal.

En la representación gráfica adjunta se observan, como planos que se entrecruzan y estructuran recíprocamente definiendo el espacio educativo en su conjunto, los siguientes, que entre otros, parecen ser particularmente pertinentes:

1. El plano social

Expresa la forma que asumen las relaciones entre individuos y grupos en lo que se refiere a su significación en el funcionamiento no estructurado, no orgánico, de los agrupamientos humanos, al grado de poder, a la distribución de los ingresos y a la participación en la cultura. Las discontinuidades entre los grupos varían para cada sociedad, fluctuando entre dos polos que se definen respectivamente por la igualdad/distribución y la discriminación/concentración

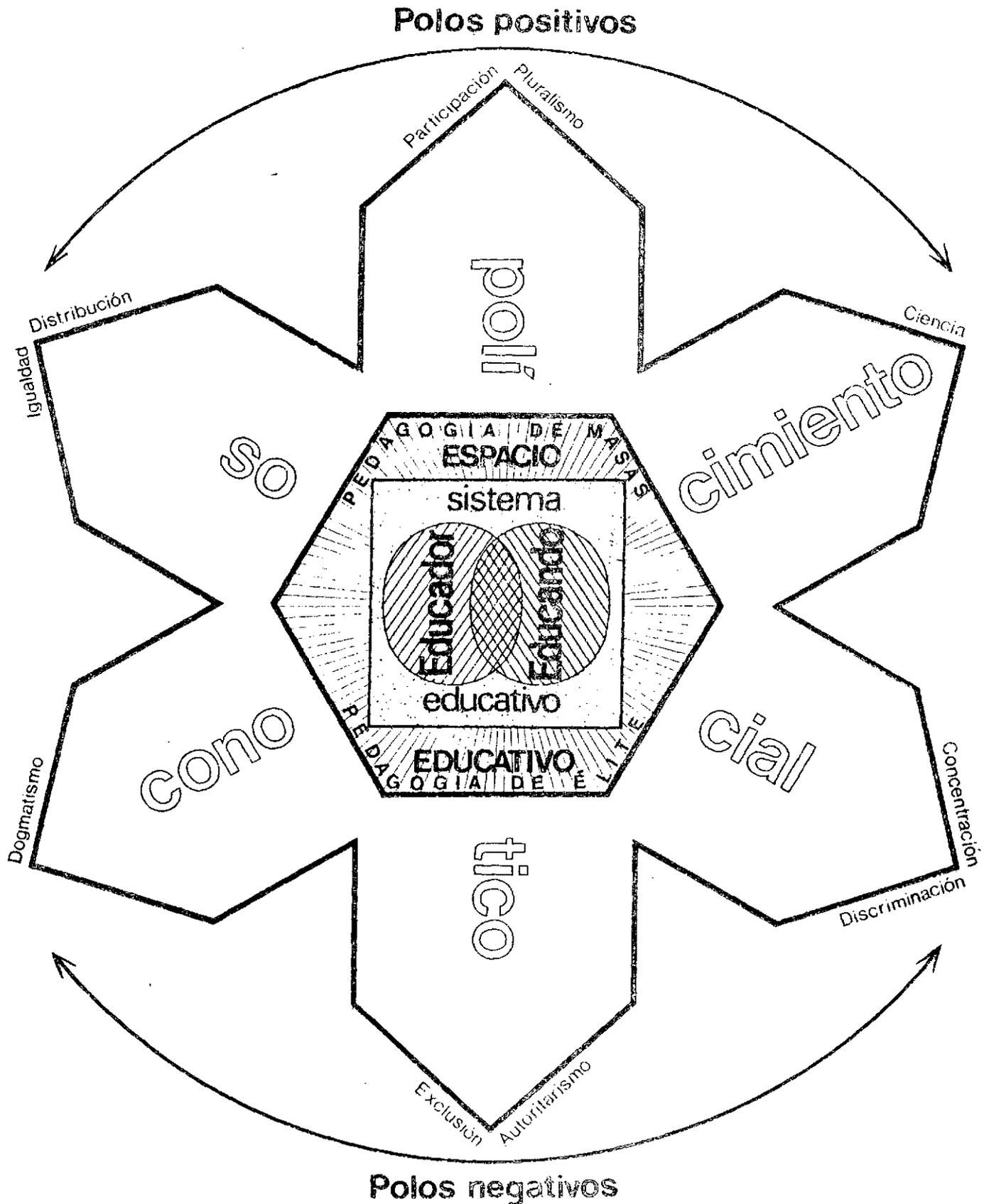
En América Latina aún sociedades con niveles equivalentes de desarrollo económico presentan conformaciones extremadamente diferentes en lo que hace a la distribución del ingreso, lo que ha permitido establecer dos grandes agrupamientos, en torno a un patrón mesocrático y a un patrón concentrador. Para ello se han considerado no solamente los ingresos monetarios, sino las políticas sociales que determinan el grado de accesibilidad a bienes tales como vivienda, salud y educación y cuya orientación implica la financiación individual o social de tales servicios.

La participación en el poder constituye sin duda el elemento clave en la estructura de la distribución de los ingresos, porque, superado cierto nivel, la concentración y la distribución son variables cuyo comportamiento responde no sólo a las formas de acumulación sino también a las de participación social. Pero su función supera la dimensión económica, además, porque a través de ella se establecen los valores referidos al funcionamiento democrático, al respeto a grupos e individuos y a su derecho a intervenir en la elección de las metas societales. Encarado desde el polo positivo que se define por la igualdad, el largo y difícil camino del desarrollo no tiene por meta la creación de una sociedad de consumo, sino la construcción de una sociedad partícipe y solidaria en la que el 'otro' adviene sujeto porque en todos se reconoce la humanidad.

La dimensión cultural del plano social tiene en América Latina una importancia fundamental, derivada de las características que en ella asumió el proceso histórico. A pocos años del V Centenario del Descubrimiento, es necesario recordar que alrededor de treinta millones de latinoamericanos siguen

GRAFICO-1

EDUCACION Y SOCIEDAD



siendo identificados - o se identifican a sí mismos - como pertenecientes a una cultura 'indígena', cualitativamente diferente a la cultura 'occidental' que se implantó a través de la conquista. Y que la discriminación - y la actitud paralela de defensa de su identidad - están en la base de la conservación de un lenguaje y de un sistema de valores diferentes de los oficiales en sus países de residencia. Por lo tanto, su ubicación en el nivel inferior de la escala social está determinada no solamente por los indicadores que definen la pobreza o la extrema pobreza, sino también por su condición cultural 'indígena'. Pero si bien este es el caso extremo, entre él y la condición de los grupos integrados al modelo cultural que trasmite la educación, existe un abanico de grupos sociales portadores de distintas subculturas, generalmente consideradas como no-culturas, y en consecuencia negados o enfrentados como resistentes a la difusión de 'la' cultura. Aún en el caso de una población integrada al mismo tipo de cultura, el 'capital' cultural está desigualmente distribuido en función de la estratificación social. Precisamente uno de los mecanismos para la reproducción de esa estratificación es el desarrollo desigual de las capacidades individuales en relación con los requerimientos de las actividades sociales, de manera que el acceso a las posiciones superiores es posible en la medida en que el individuo posea determinado 'capital' cultural, entendido como la participación internalizada en el conjunto de bienes culturales, comenzando por el lenguaje.

2. El plano político

Expresa la forma que asumen las relaciones entre individuos y grupos en lo que se refiere al funcionamiento organizado de la sociedad. En la medida en que este es el plano en el que se refleja más directamente la dimensión del poder, esas relaciones se estructuran como formas de dependencia entre el polo positivo de participación, libertad y pluralismo y el negativo del autoritarismo y la exclusión. Un extremo está caracterizado por la electividad de la acción, la capacidad de analizar un problema o una situación, de establecer un juicio y de asumir un comportamiento como derecho inherente al individuo o al grupo, ejercido a partir de la conciencia de que la libertad de elección implica la necesidad de consenso y la existencia de un acuerdo sobre la forma de dirimir las discrepancias. En el otro polo se inscribe la pseudo libertad de las minorías para imponer sus opciones y sus valores al conjunto social, apelando para ello a la legitimación tradicionalista o a la coerción directa.

El autoritarismo es una dimensión que excede el plano político y las formas relacionadas con el funcionamiento del Estado y la modificación de los modos de elección de los titulares del poder no es suficiente para eliminarlo. Su extinción será el resultado de un proceso complejo y prolongado de elaboración de los valores de libertad y pluralismo practicados en toda la gama de las relaciones humanas, desde las políticas a las educativas, pasando por las económicas y las familiares.

El autoritarismo ejercido desde la cúpula a lo largo de un proceso histórico prolongado se introyecta en la personalidad de base de los integrantes de la sociedad y pasa a ser la forma 'normal' de las relaciones sociales.

La vigencia del autoritarismo en las sociedades latinoamericanas se afirma en el prolongado período de la Colonia y en el modelo de sociedad oligárquica que la sucedió hasta avanzado el siglo XX: el ejemplo más evidente de esa conjunción fue el modelo de organización social rural establecido en torno a las haciendas y los latifundios. La emergencia de la sociedad urbana constituyó luego un espacio privilegiado para el desarrollo del pluralismo y de la libertad apoyados en la actividad individual, pero las características de transición acelerada comentadas a lo largo de este texto explican la recurrencia a las formas autoritarias, especialmente en sus manifestaciones políticas, ya que las contradicciones referentes al estilo de desarrollo se resuelven a través del ejercicio autoritario del poder y de la restauración de su imagen como entidad metasocial que incluye elementos del caudillismo carismático y del tradicionalismo excluyente.

3. El plano del conocimiento

La función del proceso educativo consiste fundamentalmente en la transmisión a los individuos del conocimiento producido y adquirido por la sociedad. En la época contemporánea el conocimiento se ha estructurado merced a un proceso de descubrimiento progresivo de las leyes que rigen el universo en todos los órdenes perceptibles por los sentidos y el intelecto. Las ciencias pueden ser definidas así como la forma en que se ha estructurado el conocimiento racionalmente adquirido hasta ahora por la humanidad. Pero el proceso educativo no transmite espontáneamente conocimiento científico, sino que el carácter científico de los contenidos de dicho proceso depende de la orientación dada a los sistemas educativos. En este plano del conocimiento, el polo positivo implica el otorgamiento de prioridad a la capacidad de análisis, a la evaluación de medios adecuados para lograr la racionalidad en el comportamiento, y la iniciación y desarrollo - según los niveles de educación - de la práctica del método experimental con vistas a introducir los principios científicos como reguladores de la relación entre el hombre y el mundo. Si por el contrario se concibe la evolución de la sociedad como una reproducción de sí misma, o si se considera que el conocimiento debe ser un bien de uso restringido a ciertos grupos sociales o técnicos, si se recela de la difusión del método y la razón para el análisis y evaluación del sistema social y de sus valores, el polo dogmático signará la transmisión de contenidos a través del sistema educativo.

4. El espacio educativo

En la intersección de los tres planos descriptos, y sometido al juego de las tensiones concentradas en sus polos, se desenvuelve el proceso educativo en su sentido más general. En este espacio se expresa el conjunto de prácticas sociales mediante las cuales se logra la socialización de las nuevas generaciones y en él puede primar una dinámica tendiente a reproducir las desigualdades señaladas en los planos social, político y del conocimiento, o, por el contrario,

orientada a superar las condiciones de discriminación, posibilitando la integración del universo culturalmente heterogéneo a través de una nueva categoría, la de educando, sujeto de una cultura compartida que no niegue la diversidad de sus componentes de origen.

En tanto las relaciones que se establecen en el espacio educativo son relaciones sociales, expresan los conflictos y armonías de la sociedad global. En la misma forma actúa el orden político, y el carácter autoritario o libertario de las acciones educativas se relaciona con el grado de autoritarismo o libertad que se manifieste en las estructuras políticas nacionales. Pero esta influencia de los órdenes social y político no implica que en la educación se reproduzcan mecánicamente las características que signan las estructuras nacionales, sino que las variaciones en el signo del proceso educativo suponen el establecimiento de tensiones en relación con los valores de los grupos dominantes y con los valores de las distintas subculturas de que son portadores educadores y educandos 2/.

Como es obvio, la dimensión del conocimiento se articula también con el estilo de desarrollo prevaleciente que se expresa en los órdenes social y político, e incluye la tensión entre los valores universales de las distintas disciplinas y de la comunidad académica internacional y los valores propios de dicho estilo de desarrollo; entre las tendencias hacia la aplicación de la ciencia en la transmisión de los contenidos y la forma de hacerlo y las tendencias al dogmatismo emergentes de una configuración conservadora, regresiva o ignorante. Al respecto no debe olvidarse el análisis de Germani sobre el 'tradicionalismo ideológico' como comportamiento peculiar de las élites latinoamericanas que aceptan y promueven ciertos aspectos del desarrollo en la esfera económica, mientras rechazan la extensión de los demás cambios requeridos o implicados por tal transformación 3/.

En resumen, el espacio educativo no es un espacio neutro, sino que, por el contrario, se define como el resultado de un juego de fuerzas en tensión, que se ejercen sobre él a partir de diferentes dimensiones y con signos opuestos en cada una de ellas.

5. El sistema educativo. Educador y educando, actores del proceso pedagógico

Sobre ese espacio se eleva la configuración institucional del sistema educativo y su organización. En cuanto construcción social, no es la concreción de una propuesta abstracta, sino que en cada etapa expresa la suma de las sucesivas configuraciones que históricamente asumió y las demandas que ejercen sobre la educación los distintos órdenes y dimensiones de la sociedad.

En la etapa de transición que caracteriza a las estructuras sociales prevalecientes en América Latina y a las configuraciones políticas que las expresan, sus sistemas educativos pueden asumir formas muy variadas, determinadas por el peso relativo de las funciones conservadoras de la educación - dirigidas a la reproducción del sistema - y de las funciones innovadoras originadas en

proyectos de cambio que privilegian el acercamiento al modelo de referencia sobre el modelo de origen. En este caso, los componentes científicos y pedagógicos del proceso educativo adquieren una importancia fundamental, constituyéndose en un verdadero flujo vital en la configuración del sistema educativo.

Las funciones del sistema educativo se concretan en el proceso pedagógico, cuyos actores son el educador y el educando.

El educador constituye el elemento activo por excelencia del sistema educativo, y su influencia sobre los logros de dicho sistema estará condicionada por su compromiso con los proyectos de cambio, su creencia en los efectos innovadores de la educación, su capacidad técnica para realizar su tarea profesional. Puede actuar determinado por su condición social y prejuicios de origen, constituyéndose en agente para la discriminación de los educandos que provienen de las capas inferiores de la estratificación social, o, por el contrario, puede ser instrumento para la integración de aquellos en un proyecto universalista de transformación de la cultura y la sociedad. Puede introducir en el aula las dimensiones autoritarias de la sociedad, o, por el contrario, puede, a través de su acción cotidiana, inducir principios de libertad y respeto mutuo, aún contradiciendo comportamientos autoritarios que prevalezcan en la sociedad. Puede estar imbuído por los valores del conocimiento y encontrar su realización en la iniciación científica de los educandos, o por el contrario, ser un vehículo para el dogmatismo y constituirse en gendarme para evitar la difusión de aquellos hacia los grupos inferiores en la escala social.

Finalmente, en esta definición del rol social del educador, juega un papel fundamental su capacitación técnica para la difícil tarea de llevar a cabo con éxito el proceso de enseñanza-aprendizaje con niños dotados de un capital cultural y condiciones materiales de vida que son diferentes y objetivamente inhibidores de las predisposiciones básicas hacia el aprendizaje. En este sentido, es preciso reiterar aquí que si bien las condiciones sociales y las situaciones históricas modifican la definición de los rasgos que caracterizan a las edades vitales, el proceso de aprendizaje incluye ciertos elementos propios de la naturaleza de la inteligencia que el educador y el sistema educativo deben tomar en cuenta. Las respuestas a estos determinantes pueden ubicarse en un espectro amplio que va desde el reconocimiento de la condición cultural de origen del educando y del valor de la transformación operable a través del pasaje por el sistema educativo hasta el desconocimiento de ambos y la adopción de una total actitud fatalista y prejuiciosa acerca de las virtudes de cualquier intento positivo.

En cuanto al educando, como es obvio, su autonomía respecto de la definición social de su rol es nula en los primeros años, y muy relativa a medida que avanza en edad. Las características de receptor que le confiere la naturaleza misma del proceso de socialización condicionan fuertemente aquella definición, pero debe agregarse que una serie de elementos, aparentemente contradictorios,

se han conjugado en la etapa actual para producir un descenso en la valoración social de la niñez y la juventud. Entre ellos pueden citarse: las ideologías que estiman como un obstáculo para el desarrollo el peso de los grupos de edades no productivas sobre la economía, con sus campañas para la reducción de la natalidad; las propuestas del consumismo, que impulsan a elegir entre la satisfacción de presuntas necesidades de los adultos y la inversión que significa la crianza de los hijos; el incremento del tiempo que los progenitores deben dedicar al trabajo en las áreas urbanas y que implica dejar una parte cada vez más importante de la socialización de las nuevas generaciones a cargo de los medios de comunicación de masas; la compleja y conflictiva relación intergeneracional. Esta desvalorización de la infancia y la juventud no es en el fondo contradictoria con la ofensiva publicitaria que, en los países más desarrollados de la región, los exalta porque ha descubierto que los niños y los adolescentes de las capas medias y altas constituyen un poderoso mercado de consumo, y que se dirige a ellos como objetos.

Esta deshumanización de la relación entre los adultos y los niños y jóvenes, entre las consecuencias de las políticas económicas y sociales y la actitud de las familias que intentan proteger la reproducción social generacional, forma parte de la crisis de valores que está acompañando un proceso de acumulación económica y concentración de poder por momentos salvaje, y que se trasunta también en la posición del educando en el proceso pedagógico; aunque en este plano, debe anotarse una vez más la aparición de contradicciones que se podrían ejemplificar con algunas orientaciones de la pedagogía moderna.

C. Las relaciones entre educación y sociedad

En los planos de la realidad social enunciados hasta aquí se distinguieron dos polos: el negativo y el positivo. Dichos polos pueden ser asimilados, en la conceptualización actual de la teoría pedagógica, al rol 'reproductor' y 'productor' de las acciones educativas. Desde este punto de vista, si en el orden social prevalece el polo negativo, la educación tenderá a reproducir las discontinuidades sociales y el sistema educativo será segmentario o clasista; en él coexistirán diversos circuitos, desde los que conducen al conjunto de la población rural y a los sectores marginales urbanos al semianalfabetismo, hasta los altamente selectivos que comunican el aprestamiento prescolar con el posgrado en el extranjero a lo largo del paso por instituciones privadas y exclusivas de socialización.

El peso de las fuerzas sociales que intentan reproducir el orden actual a través de la educación, consolidándolo en el tiempo y legitimándolo a través de los logros académicos, es el factor de mayor influencia para explicar las características segmentarias de la mayoría de los sistemas educativos que han sido comentadas en este texto.

Si, por el contrario, el peso de la fuerza social que actúa sobre el sistema educativo se encuentra en el polo igualitario, prevalecerá la tendencia a la ampliación de la oferta educativa. Pero en la medida en que se olvide que la igualdad no se logra por la mera cobertura sino por el desarrollo de las capacidades del educando, por la ampliación de su bagaje cognoscitivo y por su internalización de los valores del pluralismo y la libertad, los educandos provenientes de los grupos desposeídos - destinatarios por excelencia de la ampliación de la cobertura - recogerán sólo una experiencia de fracaso y frustración: la parcialización del enfoque contiene a la postre el resultado opuesto al que se proponía. Y, frecuentemente, estas mismas dificultades constituyen el aliciente para una exacerbación de las políticas igualitaristas, ya que se intenta resolver el problema por la vía de rebajar el nivel del aprendizaje, vaciando de contenido la supuesta conquista social.

Ello actúa como factor desencadenante - o al mejor justificatorio - del comportamiento de los grupos superiores que refuerzan, o crean, sus propios circuitos educativos incrementando el nivel científico de los mismos. Como resultado, la política orientada a obtener la igualdad se convierte en una política populista que entrega a las masas excluidas una educación simbólica, mientras que la verdadera sigue, bajo otras formas, al alcance de los grupos que siempre dispusieron del capital cultural social.

Esta política populista confunde metas con objetivos. El objetivo de una educación prolongada para las masas, sólo posible una vez cumplidas las metas de consolidación de ciclos básicos, capacitación profesional y ampliación del cuerpo docente e incremento de los recursos materiales, pasa a ser una meta inmediata, y sus frutos son apropiados por grupos que ya poseen un relativo status y el capital cultural necesario. Un ejemplo de este tipo de proceso es la forma en que se ha concretado la expansión universitaria en América Latina.

Si se considera el plano político, cuando éste predomina sobre el espacio educativo, lo suele hacer a través de la acentuación de la tensión emanada por su polo negativo o autoritario. En la medida en que proporciones muy importantes de las generaciones jóvenes ingresan al sistema educativo, al que le han sido progresivamente delegadas funciones que anteriormente cumplían otras instituciones (familia, iglesias, partidos), su papel en la socialización política se vuelve fundamental y se acentúa en función del antagonismo que caracteriza a las sociedades de la región respecto de la definición de los estilos de desarrollo. El intento de transformar el espacio educativo en un mero instrumento de ideologización es una tendencia registrada muy frecuentemente en la última década en algunos países de América Latina. La experiencia indica que el resultado es la anulación de las actividades académicas - en especial las que tienen que ver con el conocimiento científico y su objetividad - y la desnaturalización de la relación pedagógica, ya que en la dinámica autoritaria, el conocimiento pasa a ser un valor de escasa significación 4/.

Si el predominio del plano político se ejerce a través del polo productivo de la participación y el pluralismo, su efecto sobre el espacio educativo no es inhibitorio, porque el pluralismo implica el respeto a los distintos enfoques e ideologías y, en consecuencia, a los diversos caminos para la búsqueda de la verdad y la elección de los valores, que son los procesos normales del desarrollo educativo. Pero si la preminencia del enfoque político asumido por grupos que quieren cambiar el estilo de desarrollo implica la desvalorización de los contenidos científicos de la enseñanza, el objetivo perseguido también se convertirá en su contrario: una generación formada en los valores políticos que no cuente con una sólida base de conocimiento científico será incapaz de conducir a la sociedad por el difícil camino del desarrollo.

Cuando sobre el espacio educativo se ejerce el predominio del plano del conocimiento desde su polo productivo de racionalidad y experimentación, pero se omite la importancia de los valores sociales y pedagógicos, el resultado será una educación elitista. Sólo podrán permanecer en ella los individuos y grupos que ingresen con un sólido capital cultural que les permita asimilar los contenidos científicos de alto nivel impartidos en situaciones de exigencia extrema, con formas pedagógicas tradicionales, lo que generalmente se ha dado en los estilos de desarrollo que han intentado forzar las etapas de crecimiento económico con elencos minoritarios y calificados de alta competencia. Si por el contrario el peso se ejerce desde el polo dogmático, la dimensión científica se anula. Esto resulta particularmente claro en las ciencias sociales, cuando se eliminan del currículo los temas relativos a la estructura social y la historia contemporánea, dejando la socialización a cargo de los medios de comunicación de masas, o en los casos en que se trasmite una versión propagandística que sustituye el conocimiento de la realidad por sus interpretaciones. Pero ha ocurrido también respecto de las ciencias exactas y naturales, habiéndose llegado hasta excluir la enseñanza de las matemáticas modernas porque incorporan métodos de análisis y un cuestionamiento de los axiomas que se temió pudieran trasladarse a la consideración del orden social.

Las tensiones entre los diferentes polos de las dimensiones sociales se expresan en el interior del espacio educativo y especialmente en el funcionamiento del sistema educativo formal, condicionando el signo de las prácticas pedagógicas.

En este sentido puede distinguirse en dichas prácticas un polo formalista, cuya preponderancia tiene como resultado que la educación convierta a sus propios valores y sus ritos en el fin del proceso educativo, confundiendo las características de la educación elitista del pasado con los valores de la educación en sí. En ese caso, lo que importa es asegurar las formas de las relaciones entre educadores y educandos, y se privilegia cierto tipo de comportamientos que responden a las expectativas del rol tradicional del docente mientras que algunos elementos propios de una concepción 'cerrada' del sistema educativo - como una supuesta 'pureza' del lenguaje académico - pasan a ser valores dominantes. Así el sistema educativo tiende a perpetuar una subcultura escolar anquilosada, alejándose progresivamente tanto de la sociedad de masas en que se encuentra enclavado, como del conocimiento científico contemporáneo. No es por azar que ciertas tendencias 'pedagógicas' se han vinculado a corrientes filosóficas y posturas sociales espiritualistas que niegan la importancia del contexto en que se integran los individuos.

El predominio de los polos productivos orientará el proceso educativo hacia el reconocimiento de las condiciones culturales diferenciadas y polarizadas de los educandos, hacia la aprehensión de las formas del lenguaje popular como bases de apoyo de la evolución intelectual en las estructuras lingüísticas adquiridas, y, en general hacia el reconocimiento de los valores de la cultura popular en igualdad de condiciones con los de la cultura 'cultiva'. Esto implica una nueva forma de abordaje al proceso de transmisión de conocimientos, que pasa a apoyarse en las experiencias cotidianas y la realidad vivida por los educandos y su grupo familiar, tratando de extraer del conocimiento empírico popular, las bases de la lógica y la racionalidad. Esta tendencia ha tenido sus mayores desarrollos en relación con la educación en el medio rural, donde las enormes contradicciones entre la cultura vivida y la cultura escolar demuestran cotidianamente la inviabilidad del proceso educativo a través de sus formas tradicionales. Pero debe anotarse que las propuestas de revisión pedagógica que parten de la experiencia rural no han logrado generalizar sus conclusiones, que deberían ser igualmente válidas para grupos urbanos pertenecientes a subculturas proletarias o marginales.

Pero cuando la pedagogía de masas se plantea prescindiendo de los valores sociales y políticos y desconoce o niega el conocimiento, se originan significativas deformaciones del espacio educativo. La contradicción innegable entre la cultura escolar y la cultura de masas ha llevado a proponer la desestructuración del espacio educativo y de los sistemas que en él se erigen, planteando una desescolarización que implica desconocer la especificidad del proceso de aprendizaje y el valor del conocimiento científico e imaginar que los grupos más desposeídos están en condiciones de organizar y sostener sus propios sistemas educativos, tal como lo hacen las élites. A fuerza de buscar una forma pedagógica que surja de la cultura vivida se llega a la negación del proceso de diferenciación de instituciones y actividades, ignorando la especificidad cultural de la educación; y en función de una concepción que se dice política, se termina por proponer un apartheid cultural que en última instancia puede alejar a las masas del plano en que se dirimen las opciones políticas, y que les sustrae las herramientas científicas necesarias para plantear sus propias propuestas.

En todos los casos analizados puede advertirse cómo la articulación entre los polos negativos resulta en una configuración segmentaria de los sistemas educativos. En el circuito inferior, destinado a las grandes masas, las inversiones y recursos son escasos, la enseñanza dogmática, las relaciones autoritarias, y la pedagogía - estructurada sobre las formas tradicionales y comprensible únicamente para los grupos integrados a la cultura escolar - no sólo es inadecuada sino que promueve la exclusión de los educandos. Pero aún en los casos en que no se articula el predominio de todos los polos negativos, si el sistema educativo no se sustenta en una con ju nc ión equilibrada de los diversos planos y alguno de ellos predomina excluyentemente, el desplazamiento deforma el espacio educativo, y los resultados del proceso de aprendizaje son sólo un remedo de educación.

D. Estrategias para políticas referentes
a la educación básica

Para facilitar la exposición, se presentarán primero las bases para políticas relativas a cada uno de los tres planos principales que configuran el espacio educativo, para luego enumerar las relativas al sistema educativo y al educador. El desarrollo general está fundamentalmente referido a la educación básica, entendiendo que los criterios que se plantean respecto de ella son válidos para todo el desarrollo del sistema educativo. Finalmente, se enunciarán las bases específicas relativas a la educación media y superior.

El eje ordenador es la búsqueda de una formación cultural y de un proceso de socialización en los conocimientos y valores, comunes a toda la población, cuyo nivel y contenidos deben estar determinados por la necesidad de impulsar el desarrollo de la capacidad de los individuos y la organización de una sociedad democrática, independientemente de la capacitación de recursos humanos para actividades específicas, y partiendo de la base de que en este nivel la educación es fundamentalmente un derecho, y no solo una inversión o un bien de consumo.

Dicho de otra forma, se trata de definir, para sociedades en transición y al borde del siglo XXI, una formación equivalente a la que significó la alfabetización universal hace más de un siglo.

Esto implica plantear un modelo educativo congruente con una sociedad de organización compleja, cuyo funcionamiento estará progresivamente impregnado por las pautas de la ciencia y la tecnología y para la que se postula la más amplia apertura del proceso participativo en la determinación de las opciones societales.

El otro polo de la referencia son las condiciones sociales, políticas y económicas que efectivamente rigen en cada país, marcadamente diferentes entre sí, por lo que la determinación cuantitativa del nivel de esa formación básica es específica para cada situación nacional. En ese sentido se trata de no postular metas y objetivos imposibles, sobre los que sin duda se hallaría fácilmente un acuerdo declarativo, más fácil de lograr cuanto mayor fuera la distancia entre la propuesta y la realidad.

1. Bases relativas al orden social

Lograr que toda la población sea cubierta por un ciclo de las características enunciadas supone enfrentar tendencias muy vigorosas orientadas a la reproducción del sistema social vigente, y distribuir un bien hoy escaso y asignado con distinto alcance según el nivel de los grupos sociales. Difundirlo implica que los que hoy lo detentan en forma exclusiva verían disminuido en parte su valor social y la rentabilidad que les depara.

En ese sentido, la distribución de la educación es parte del problema de la distribución social, y su logro depende del establecimiento de bases equitativas para el funcionamiento de la sociedad; es decir, de mecanismos tendientes a que las necesidades básicas de la población en cuanto a alimentación, salud, vivienda, trabajo, ingresos y cultura sean satisfechas.

En una hipótesis de máxima, las políticas de transformación educativa deben estar integradas a las políticas dirigidas a erradicar la pobreza 5/.

Ello supone que el proyecto societal considera indispensable destinar parte del excedente - lo que implica reducir la apropiación que de él hacen los grupos superiores - al conjunto de la población en condiciones de deterioro social.

Para incorporar la educación y la cultura se requieren ciertas condiciones previas. El individuo debe contar con un nivel de alimentación y salud suficiente como para que su funcionamiento intelectual sea estimulado por los conocimientos y para que pueda retenerlos. Requiere tiempo libre de otros quehaceres, para invertirlo en la tarea de aprender, que sólo es posible si se le dedica a la interacción entre agentes educadores y agentes educandos una atención temporal considerable; ello implica contar con ingresos suficientes para asegurar la sobrevivencia.

Pero como la adquisición de conocimientos requiere un esfuerzo inicial complejo y difícil hasta que se comienza a experimentar la satisfacción que ella depara, debe mediar algún tipo de motivación, por lo menos en el caso de los adultos. Esta puede derivar de cambios políticos colectivamente asumidos, o de una expectativa de beneficios individuales, inalcanzables sin la calificación educativa.

Finalmente el eventual educando no puede tener una disposición positiva hacia la educación si los valores y la identidad que ella le propone chocan frontalmente con aquellos que constituyen el sustento de su personalidad o si le son totalmente ajenos. Esta afirmación no implica que la educación debe limitarse a desarrollar los valores y la identidad de cada subcultura, sino que el proceso de adquisición de otros - si los hubiera - no debe basarse en la destrucción previa, sino en una elaboración progresiva. Esto es particularmente evidente para el caso de los integrantes de las culturas indígenas, pero es igualmente válido para todas las formas de subculturas populares. El problema a resolver es la incongruencia entre la cultura de las masas y la cultura oficial que transmite el sistema educativo. Ello implica la necesidad de establecer una comunicación, un acercamiento, sólo lograble íntegramente en la medida en que se obtuviera una modificación de la cultura familiar de las masas, porque el educando ha sido socializado en ella, y esa socialización continúa en forma paralela y en proporción muy alta con relación al tiempo mínimo que el niño está expuesto a la acción del sistema educativo. En este sentido el problema que se manifiesta en las prácticas pedagógicas tiene su origen en una dimensión mayor, la dimensión cultural, y su solución última es la transformación de las condiciones culturales de los grupos populares en cada sociedad nacional.

Es por ello que la hipótesis de integrar a toda la población en un ciclo de educación básica en un lapso corto, sea cual fuere la edad de los eventuales

educandos, sólo parece posible en el caso de un cambio en el estilo de desarrollo, tanto más necesario cuanto que los países con mayor deterioro educativo son también aquellos que registran mayor desigualdad en la distribución de los ingresos - y del conjunto de los bienes sociales - y en la participación en el poder.

En una hipótesis de media se mantendría el mismo objetivo - crear y/o consolidar un ciclo de formación cultural básica - pero la población-meta serían los niños y los jóvenes. La acción se orientaría a reducir las tendencias a la reproducción del sistema social, estableciendo condiciones de igualdad para un tramo de edad y en el espacio acotado de la educación, en vistas a que la renovación generacional fuera el vehículo para un cambio progresivo en las condiciones de desigualdad social y cultural predominantes. Ello implicaría una asignación de recursos menor, y por lo tanto menores resistencias de los grupos actualmente privilegiados que concentran el ingreso. Además, en la medida en que el esfuerzo se dirigiera a los niños y los jóvenes podría dinamizarse una motivación colectiva, ya que en el sistema de valores que distribuye las responsabilidades, corresponde a los adultos tomar a su cargo los esfuerzos que requiere la formación de los jóvenes 6/.

En una hipótesis de mínima la capacidad de transformación se limita al ámbito del sistema educativo, y se supone que no existen condiciones para plantear las políticas complementarias indispensables para incorporar a los sectores excluidos. Desde el punto de vista estratégico, esta hipótesis se apoya en la experiencia de las últimas décadas en la región, que parece demostrar que, sea cual sea la ideología y la forma que asumen los estilos de desarrollo, pocos gobiernos pueden resistir las demandas de educación que se procesan a través de las organizaciones formales o informales de la base de la sociedad.

En el período reciente los grupos populares demostraron una mayor capacidad reivindicativa y de estructuración de las demandas en cuanto a la educación que con respecto a empleo, vivienda, salud, etc., pero, como se ha planteado en otro Informe 7/, la desvinculación entre las organizaciones de base demandantes y los movimientos políticos con participación de intelectuales despojó a los planteos de exigencias en términos de calidad y de modelo cultural y permitió que la oferta resultante se caracterizara por su bajo nivel.

En esta hipótesis de mínima la población-meta pasa a ser estrictamente la que está en edad escolar y, aún con mayor precisión, se puede plantear una estrategia cuyas políticas comiencen por dirigirse a la generación que ingresa al sistema escolar y vayan ampliándose a medida que ella recorre el sistema. En esta hipótesis se descartan todas las acciones que escapen a la competencia de la autoridad educativa, pero se le asignan a ella mayores responsabilidades, especialmente en cuanto a eficiencia científico-pedagógica, hasta ahora raramente demostrada tratándose de la educación popular.

2. Bases relativas al orden político

Las bases relativas al orden político orientadas a sustentar la contribución de la educación a la organización de una sociedad democrática se refieren fundamentalmente al desarrollo de la capacidad de participación y a la preservación

del pluralismo. Aun teniendo presente lo que se ha expuesto en el punto B.2 sobre el autoritarismo en el conjunto de la sociedad y, en consecuencia, que no puede obtenerse un nivel 'ideal' de democratización de las relaciones aislando un espacio - el educativo en este caso - del contexto social, es posible plantear algunas bases para obtener en él condiciones de participación y pluralismo, por lo menos en aquellas sociedades en que el Estado no ejerza un control omnímodo.

Estas bases suponen la realización de un esfuerzo constante en dos planos: en uno, la acción se dirige a concretar la práctica de comportamientos democráticos; en el otro, se trata de que la población-meta pueda recibir, entender y juzgar las propuestas originadas en las diferentes perspectivas políticas, y que esté en condiciones de emitir las propias.

En una hipótesis de máxima se plantea como objetivos internalizar en toda la población los valores democráticos, a través de su más amplia participación en el proceso educativo y asegurar que, tanto a través del sistema formal como de los medios de comunicación de masas, se pongan a su alcance todas las propuestas políticas alternativas.

La incorporación de los medios de comunicación de masas al proceso de democratización implicaría la obligación de constituir a dichos medios en vehículos de todos los mensajes de un espectro plural. Además, tal transformación supone la ruptura de la relación polo emisor - polo receptor, ya que ella implica que los receptores tienen que estar en condiciones de reelaborar los mensajes y difundirlos contrastándolos con los del medio emisor 8/.

Incentivar el pluralismo y la participación supone capacitar - al menos teóricamente - a todos los ciudadanos para que puedan ejercer el gobierno; la clave del restablecimiento de condiciones igualitarias pasa entonces por la información y la capacitación para establecer juicios racionales sobre alternativas viables para la sociedad, es decir, por un proceso de información acerca de las estructuras del poder y las formas que asume, los mecanismos de control nacional e internacional, develando un campo habitualmente disfrazado tras categorías herméticas que alienan al individuo del poder y lo llevan a internalizar la descalificación de su propio juicio.

En la hipótesis de media, la población-meta estaría constituida por los niños y los jóvenes, pero en tanto el objetivo son las nuevas generaciones, esto implicará dinamizar a los adultos en la realización de dichas tareas. Obviamente, no resulta sencillo movilizar a los adultos para una tarea de este tipo si ellos, a su vez, no han internalizado las actitudes y la información que se supone deben transmitir. En este sentido, sería preciso diseñar estrategias en función de 'adultos significativos' que pueden variar según los casos y las situaciones: padres, maestros, dirigentes políticos, líderes comunales, etc.

Desde el punto de vista institucional, estas estrategias suponen aprovechar y dinamizar el funcionamiento del sistema escolar y del conjunto de instituciones donde participan los niños y jóvenes o desde las cuales se puedan generar actividades hacia ellos: clubes, entidades religiosas, partidos políticos, sociedades comunales, sindicatos, etc. Nuevamente, se plantea aquí el mismo

problema que fuera señalado con respecto a las generaciones: no resulta posible pensar que determinadas instituciones puedan ser concebidas como agentes de la dinámica democrática de la sociedad si, a su vez, ellas no mantienen internamente una dinámica de ese tipo. Respecto de este problema, también será preciso diseñar estrategias en función de instituciones apropiadas sin olvidar que en América Latina sólo el Estado ha sido hasta el momento el gestor de la educación popular y universal, y que un intento de hacer de ella instrumento de participación y vehículo de pluralismo sólo sería posible a través de decisiones tomadas en el plano en que se dirime la elección del estilo de desarrollo. La vía debe buscarse a través de una organización estatal de nivel nacional, pero con representación específica de la colectividad en las decisiones que hacen a los objetivos educativos.

En la hipótesis de mínima, el campo está acotado por la esfera de competencia de la autoridad educativa y de los educadores y la población-meta está constituida por la población escolar.

En este aspecto, pueden distinguirse tres campos, íntimamente vinculados entre sí: los contenidos curriculares de la acción escolar, las prácticas metodológicas (en particular los vínculos sociales que ellas determinan) y las formas de gobierno escolar que se establezcan tanto a nivel del macro-sistema educativo como de la institución escolar, específica.

Con respecto a los contenidos, ya se ha señalado y se insistirá sobre ello en el punto siguiente referido a la dimensión científica, que la comprensión racional colectiva del funcionamiento tanto de la vida social como de la realidad material es una condición necesaria (aunque no suficiente) para la vigencia de pautas democráticas de vida. Esto exige una renovación curricular significativa en todos los niveles del sistema, acompañada por un progresivo plan de mejoramiento del equipamiento escolar, que permita introducir en los currícula vigentes una actualización efectiva y no meramente formal.

En el mismo sentido, apuntan las políticas referidas a la renovación metodológica. Ha resultado habitual en las últimas décadas identificar prácticas democráticas de enseñanza con prácticas no-directivas desde el punto de vista metodológico. Las comprobaciones efectuadas en los estudios del Proyecto ponen de manifiesto que el problema es notoriamente más complejo. Por un lado es evidente que los condicionantes sociales y la desigualdad natural entre educador y educando en lo que hace a conocimientos, edad y origen social constituye un punto de inflexión hacia el planteamiento de relaciones autoritarias. Esta tendencia puede ser superada con una acción múltiple que debe iniciarse durante la formación del docente y desarrollarse a través de toda su carrera, dirigida a proporcionarle un sólido conocimiento sobre la naturaleza participativa del proceso pedagógico, a valorar las subculturas de todos los grupos sociales, y fundamentalmente a estimular permanentemente las prácticas pedagógicas democráticas.

Para que el comportamiento del docente se rija por pautas democráticas, es necesario que su formación y su práctica lo conduzcan a erradicar de su propia persona los prejuicios vigentes en sociedades muy polarizadas en términos de estratificación social, y aun marcadamente segmentarias, como es el caso de algunas de la región donde la discriminación racial ha solidificado aquella estratificación.

Pero por otra parte, es preciso no perder de vista que la democratización pasa fundamentalmente por el hecho de que el alumno realice efectivamente los aprendizajes propuestos. Y la relación de aprendizaje no se agota en las categorías de una relación social general. El aprendizaje - y mucho más en las condiciones de vida de la población escolar proveniente de los sectores populares - exige metodologías apropiadas y manejo técnico calificado por parte del docente. Uno de los aportes fundamentales de la política educativa en este aspecto debe ser el estímulo al desarrollo de una didáctica apropiada a las situaciones específicas de la población escolar.

En cuanto al gobierno escolar, pueden señalarse dos grandes áreas de políticas: a) el problema de la participación comunal y de los docentes en la orientación de la política educativa; y b) los mecanismos y pautas que regulan las designaciones y la promoción interna dentro del sistema, (a lo que se hará referencia en el punto 4 c.).

Sobre la participación en el manejo de la educación por parte de la comunidad y los docentes, existen ensayos significativos que muestran la validez de incorporar a representantes del poder político y representantes especialmente electos por el voto de los educadores y de los padres de los alumnos. La participación de estos representantes en un consejo nacional de orientación de la educación aseguraría un canal para las demandas populares de educación y facilitaría la participación de los educadores, no como gremio profesional de funcionarios, sino en cuanto cuerpo técnico especializado 9/.

3. Bases relativas a la dimensión científica

Dos son las funciones que cumple la dimensión científica en el proceso educativo: una se refiere a los contenidos de la educación, a la necesidad de que el educando, destinado a vivir en una sociedad moderna, se familiarice con los elementos fundamentales de su propio organismo, del mundo que lo rodea y de la sociedad que integra tal como los ha ido 'descifrando' la humanidad. La otra función se refiere al aporte del método científico como disciplina mental y como instrumento para que el mismo educando esté en condiciones de aprehender la realidad y buscar las causas y reconocer los efectos de los fenómenos o situaciones que debe enfrentar a lo largo de su propia vida.

En cuanto a los contenidos, el problema central es el progresivo alejamiento entre el nivel posible de comprensión de los individuos no especializados y el estado actual a que ha llegado el conocimiento de la humanidad y su aplicación en tecnologías que son de uso cotidiano. Este es un fenómeno universal y se expresa en el hecho de que aun para los hombres cultos resulta difícil abarcar los principios sobre los que se basa el funcionamiento de artefactos que utilizan en la vida cotidiana, u orientarse conforme a las complicadas leyes que rigen un mercado en el que sin embargo están implicados.

La importancia del problema se pone de manifiesto cuando se recuerda que a principios de este siglo el eje de la relación entre la sociedad y la ciencia pasaba por las ciencias naturales y la biología, y su manifestación teórica más destacada era la interpretación de Darwin. Los principios científicos y las aplicaciones tecnológicas se divulgaban entonces ingresando simultáneamente en la educación formal de los niños y jóvenes y en la informal de los adultos, incorporándose velozmente al acervo de las capas cultas de la sociedad. Las piezas anatómicas, los diagramas sobre la fisiología, los herbarios, los jardines zoológicos y botánicos bastaban para ilustrar sobre los avances de las ciencias. El funcionamiento de un tranvía, la existencia de una locomotora, la iluminación de una casa, constituían aplicaciones tecnológicas de descubrimientos científicos y los elementos que relacionaban unas y otros eran fácilmente descifrables. En otras palabras, los principios científicos eran relacionables con la experiencia sensible. Hoy, el avance de la ciencia - que ha creado sus propios instrumentos para ampliar la percepción humana - ha transformado en una tarea mucho más complicada la aprehensión de los nuevos conocimientos, como se puede ejemplificar con la estructura molecular, el papel de los genes o la mecánica del laser.

Pero, además, la extensión de la urbanización, la ampliación de la cobertura escolar, y la penetración de la innovación tecnológica en la vida cotidiana no han sido acompañados por un desarrollo paralelo de la mera instrucción científica, y menos aun de la metodología experimental. La educación formal, por ejemplo, no ha incorporado aún la aventura del hombre en el espacio, ni la creación artificial de formas de vida.

En el caso de América Latina, la difusión de los conocimientos científicos y tecnológicos está particularmente afectada por dos factores: el primero es que una parte significativa de la población recibió su primera socialización en áreas rurales relativamente aisladas, donde se utilizan tecnologías primitivas y formas de trabajo transmitidas de generación en generación; el segundo es que el desarrollo científico y tecnológico se produce fuera de la región, por lo que incluso sus élites no se encuentran colectivamente involucradas en el conjunto de esfuerzos sociales que llevan a la creación científica: el científico, aunque existe, es un desconocido para el conjunto de la población.

El problema es de difícil solución, pero la experiencia es posible y consiste en un esfuerzo sistemático por incorporar la dimensión científica a todo el conjunto social a través de las vías educativas formales e informales como único medio de 'impregnar' de ciencia el pensamiento cotidiano y, a partir de ello, aprestar a los educandos de los niveles superiores en una sistemática formación científica. La decisión es ineludible si la región aspira a superar su actual etapa de desarrollo económico: sólo con un alto componente científico y tecnológico se podrá avanzar, tanto para la producción de bienes de capital, como el desarrollo de la industria de base y la transformación de la agricultura.

En una hipótesis de máxima se trataría de extender a toda la población el conocimiento de los procesos fundamentales que forman el horizonte actual de las ciencias. Ello supondría un esfuerzo de educación escolar y extraescolar cuidadosamente elaborado en cuanto a los métodos de difusión de los principios y prácticas, desde los elementales hasta los más avanzados que pueda captar

cierto nivel de público específico 10/. La tarea es compleja, pero las respuestas de la población son halagüeñas, como lo prueban por ejemplo la asistencia a los planetarios y las experiencias realizadas por la Reforma educativa peruana a través de museos y laboratorios populares.

En una hipótesis de media, se trataría de focalizar la acción sobre jóvenes y niños en vistas a su iniciación en el conocimiento y los métodos científicos. Existe un amplio campo para acciones de divulgación, porque se pueden utilizar materiales y diseños de resultados comprobados en los países desarrollados.

Pero el hecho crucial es la incorporación sistemática de los códigos y el método científico a lo largo de todo el sistema educativo y a través de un proceso de experimentación continua a cargo de los educandos. Se trata de reconsiderar la totalidad del sistema educativo en sus niveles primario y medio, fijar objetivos sobre el nivel de conocimientos y de la práctica científica a lograr, e incorporar los instrumentos y materiales necesarios 11/.

Ello implica elegir prioridades en materia de formación, definir la capacitación de los actuales docentes y preparar a los que serán necesarios en el futuro, determinar los equipamientos, formar los núcleos encargados de la difusión de la metodología científica y establecer calendarios rigurosos para una ampliación progresiva del circuito de formación científica en la medida en que se vayan formando los recursos humanos.

La acción sobre niños y jóvenes - naturalmente más receptivos a propuestas de este tipo - podría tener un efecto multiplicador significativo sobre los adultos. De la misma forma que la alfabetización de niños con padres analfabetos motiva la movilización de éstos respecto de sus propias carencias, la introducción de conocimientos y prácticas científicas a través de los niños y jóvenes puede generar efectos importantes, y aunque por un lado resalte la distancia cultural entre las diferentes generaciones (hecho inevitable en todo proceso de cambio acelerado), por el otro puede provocar, por ejemplo, la emergencia de demandas por parte de los adultos.

En una hipótesis de mínima se trataría de lograr que en todos los establecimientos de enseñanza básica y media se impartiera el nivel de iniciación científica que hoy se obtiene en los mejores establecimientos del sistema educativo especial (establecimientos secundarios dependientes de la universidad y escuelas de aplicación de los institutos de profesorado). En este caso se trata en primer término de homogeneizar la iniciación científica en el más alto nivel que exista en cada país, lo que marca el horizonte de posibilidad, para avanzar luego en la extensión y profundización.

La iniciación científica no se refiere únicamente a las ciencias exactas y naturales. También es indispensable en las ciencias sociales, donde el problema de la metodología no se refiere únicamente al relevamiento de datos, fácil de experimentar en el hogar, la manzana o el barrio, analizando en ese nivel el impacto de las políticas nacionales o recurriendo a las fuentes locales para el estudio de la historia o de los problemas demográficos del habitat. También se trata de imbuir en los educandos la noción de que en el análisis

de las ciencias sociales hay que incluir la definición de la fuente y que en ellas el punto de mira influye decisivamente en la forma que tomará el objeto descripto.

Para finalizar, parece conveniente definir la naturaleza de los caminos a recorrer. En la hipótesis de máxima, el esfuerzo debe ser cuidadosamente diseñado, contando con asistencia técnica de alto nivel. En la hipótesis de mínima, se trata de recuperar para el conjunto del sistema la calidad que tuvo la iniciación científica antes de la expansión verificada en los últimos treinta años. No es un problema de grandes recursos, sino de métodos, de fácil acceso para cualquier educador experimentado, si éste ha internalizado las actitudes básicas que supone el manejo de la metodología científica.

La última observación es que tanto en la hipótesis de media como en la mínima, no son pensables resistencias directas del sistema de poder y de los grupos y clases sociales dominantes. La resistencia se expresará a través de los sistemas educativos y de la falta de conciencia, en sus autoridades, sobre la magnitud e importancia de una política de iniciación científica.

4. Bases relativas al sistema educativo y al educador

Las estrategias postuladas hasta aquí a partir de los diferentes planos de la estructura social permitieron apreciar la existencia de una gama significativamente amplia de posibilidades. En la línea de las hipótesis mínimas se definió al sistema escolar formal y a la población incluida en él como el ámbito y la meta de las acciones a emprender. Aunque allí se postule que esa estrategia es mínima, ello no equivale a sostener que la tarea sea simple ni exenta de conflictos. A su vez, aunque las acciones fuera del sistema escolar figuren en el plano de las hipótesis media y máxima, ello no equivale a sostener que no puedan desarrollarse acciones mínimas pero efectivas en esos ámbitos.

Para contribuir a un mayor nivel de reflexión sobre el conjunto de estas posibilidades, a continuación se ofrece una breve presentación de líneas de política referidas a los niveles formal y no-formal de las acciones educativas dirigidas a niños y jóvenes, en torno al cumplimiento de la meta de universalización del ciclo de formación básica.

a. La estructuración de los sistemas educativos

Este punto se referirá a lo que tiene fundamentalmente que ver con la organización necesaria para que el sistema educativo cumpla las funciones que ya han sido propuestas en los planos social y político, las requeridas por la difusión de la iniciación científica y las que hacen a la relación pedagógica.

A este respecto, los diagnósticos efectuados demuestran elocuentemente los inconvenientes derivados de pretender realizar la labor educativa dirigida a los nuevos sectores que se pretende incorporar a través del tipo de

organización escolar diseñada para los sectores medios urbanos. En este sentido, es preciso introducir adaptaciones que posibiliten una incorporación efectiva, sin consolidar al mismo tiempo sistemas duales que fortalezcan las situaciones de discriminación. En esta perspectiva, pueden señalarse varios aspectos significativos a tener en cuenta.

- i. La prescolaridad. En esta materia es preciso revertir dos tendencias vigentes en la región: una, que consiste en diluir la importancia de los aprendizajes efectuados en los primeros grados, alargando los ciclos educativos. De esta forma se inutilizan los esfuerzos de las familias de sectores populares que sólo logran mantener a sus hijos en la escuela unos pocos años. La segunda tendencia consiste en creer que las necesidades de los más jóvenes (en términos de equipamiento, personal calificado, etc.) son menos importantes que las de los alumnos de los grados superiores. Para evitar los efectos negativos de ambas tendencias debería impulsarse la expansión de la prescolaridad, ya que en este nivel pueden compensarse procesos de estimulación deficiente antes de que sus efectos sean irreversibles. Obviamente, la atención debe centrarse en los grupos sociales populares, que son los que requieren un más temprano comienzo del proceso educativo como compensación por las limitaciones en el aprestamiento y la socialización familiar. Este planteo no implica, obviamente, postular que los contenidos y las formas pedagógicas que hoy caracterizan al primer grado se apliquen antes de los seis años, sino que los sistemas educativos formales se hagan cargo, en relación con los niños de los grupos populares, de la educación que hoy reciben los pertenecientes a los grupos medios y altos antes de ingresar a la escuela, en el hogar y en guarderías y jardines dependientes del circuito privado.

La meta puede ser, inicialmente, cubrir a la población de cinco años, de edad para alcanzar más tarde a los niños de cuatro años. En el caso de la población rural dispersa, este servicio puede prestarse a través de acciones de orientación, asistencia y organización comunal para que las familias se hagan cargo de la tarea, dado que, por la edad de los educandos, el desplazamiento en el medio rural se hace imposible; en el medio urbano, los centros de educación prescolar deben ubicarse en primer término en las áreas donde se concentran los grupos de menores recursos económicos y culturales.

- ii. La obligatoriedad del ciclo de formación básica. Cumplir la meta de un ciclo de formación básica universal supone una serie de modificaciones cualitativas que rompan la actual estructura de exclusión/inclusión a través de circuitos pedagógicos diferenciados. En este sentido, el objetivo no es sólo la cobertura de toda la población en edad de cursar el ciclo de educación básica, sino que la formación resultante deje de ser 'simbólica'. Ello significa: conocimientos actualizados, entrenamiento en el método científico, dominio de los principales códigos de comunicación.

Este objetivo implica una serie de condiciones en cuanto a las políticas a asumir.

En primer lugar, significa redimensionar el papel y el peso de los otros niveles de enseñanza. Por una parte, porque es necesario concentrar en ese ciclo los recursos de infraestructura, equipamiento didáctico y para las prácticas, bibliotecas, materiales de lectura y entretenimiento, personal para la atención de tiempo completo de ciertos grupos, comedores escolares, atención sanitaria, etc. Por otra parte, porque, al elevarse el nivel de la formación y universalizarse la cobertura, se estará en condiciones de poner en práctica criterios académicos de selección para quienes quieran continuar estudios en el nivel post-básico. Por último, porque los contenidos y los objetivos de los niveles superiores hoy determinados para remediar o compensar los déficit de una mala educación básica, requerirán modificaciones si quienes acceden a ellos provienen de un sistema que cumple cabalmente sus funciones sociales y educativas.

Por lo tanto, en un programa mínimo hay que establecer las condiciones esenciales para que se concrete un efectivo proceso de aprendizaje y obtener esas condiciones para todos los establecimientos del sistema. Ello obliga a fijar como prioridad la sustitución de todos los locales indecorosos por otros dignos del nombre de establecimientos escolares, dotarlos del equipamiento indispensable, en especial para la iniciación científica, asegurar idoneidad profesional de los educadores y replantear las relaciones pedagógicas para que garanticen el cumplimiento de los objetivos fijados en torno a la efectividad del aprendizaje. En los lugares de concentración de grupos de menores recursos, probablemente sea necesaria la conversión de los establecimientos actuales en escuelas de tiempo completo, con prestación de alimentos en los casos en que ello fuera preciso y atención médica para los escolares, con particular dedicación a los problemas de visión y audición, ya que las investigaciones realizadas en la región han demostrado una estrecha correlación entre dificultades para el aprendizaje y defectos en esos sentidos.

En las condiciones de concentración del poder y los ingresos que se registran en la región, la aplicación efectiva de un programa de estas características, requeriría en la mayoría de los casos, el establecimiento de sistemas de representación popular en la dirección del sistema educativo y fluidos mecanismos de integración de los establecimientos de base con las comunidades locales o barriales, no sólo para asegurar la orientación, sino para facilitar la vinculación entre las formas culturales y sociales locales y el proceso educativo que se realiza formalmente en el ámbito escolar.

b. La investigación educativa

El desarrollo de un tipo de práctica pedagógica apropiada para el cumplimiento de la universalización del ciclo de educación básica antes descrito requiere la aplicación paralela de un programa de investigaciones destinado al análisis de los rasgos culturales de la población-meta y a la elaboración de las respuestas técnico-pedagógicas apropiadas para resolver los problemas específicos que se plantean en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Sin pretender efectuar una enumeración exhaustiva, pueden señalarse los siguientes aspectos:

- i. El estudio de las características del lenguaje de los estratos populares y la elaboración de los materiales de enseñanza que faciliten el tránsito entre esas formas lingüísticas y la lengua oficial. En el caso de poblaciones indígenas esto exige una definición más amplia, pero, al mismo tiempo, la necesidad de resolverlo es todavía más perentoria.
- ii. El estudio de las formas culturales populares, especialmente las que tienen mayor incidencia sobre el rendimiento escolar. En este sentido, se destaca el estudio del rol infantil en las comunidades rurales (indígenas o no), las formas de trabajo infantil, las estrategias familiares en lo que respecta a la participación del niño en la actividad escolar, el papel, el uso y la influencia de los medios de comunicación de masas.
- iii. El estudio de la efectividad de las propuestas pedagógicas elaboradas para dar cumplimiento a las metas propuestas. Esto incluye no sólo la problemática didáctica, sino el conjunto de los factores que involucra la organización escolar y sus agentes: docentes, supervisores, etc.

c. Los educadores

El conjunto de acciones enunciadas hasta aquí supone cambios significativos respecto de los educadores, que son los mediadores más importantes entre las propuestas políticas y su realización. En este sentido, los diagnósticos efectuados coinciden en identificar en los docentes una serie de rasgos que deberían ser objeto de políticas específicas: la deficiente formación para el manejo de situaciones de aprendizaje en escuelas de docente único; el desconocimiento de las técnicas para la enseñanza de la lecto-escritura; la ignorancia sobre las peculiaridades culturales de las poblaciones rurales, indígenas y marginales urbanas, la existencia de fuertes prejuicios acerca de dichas pautas culturales y, más específicamente, acerca de las posibilidades de aprendizaje que tiene la población infantil proveniente de esos sectores.

Por otra parte, dichos diagnósticos también han podido establecer algunos fenómenos sociales que atañen a los docentes y al desempeño de su tarea. Entre ellos pueden señalarse: el crecimiento masivo del cuerpo docente y su progresiva profesionalización, entendiéndose por tal el significativo incremento de los docentes con formación sistemática en ejercicio del cargo; la feminización creciente, con características que permiten la diferenciación de dos grupos de países: aquellos que en virtud del temprano desarrollo del sistema educativo y la modernización de la estructura social registran una feminización casi completa en el nivel primario y muy alta en el secundario; y los de incipiente modernización y reciente expansión del sistema educativo, donde la carrera docente otorga cierto status y constituye un canal de movilidad ascendente para hombres de clase media baja y clase popular, pero en todos los

casos, la expansión de la matrícula (primaria y media) ha sido paralela a la disminución (en términos relativos) de las remuneraciones de los docentes; la expansión del cuerpo docente ha sido acompañada de un proceso paradójico: en el momento en que la educación es un bien demandado por toda la sociedad, es decir, de valoración compartida, el status de los educadores ha descendido en forma vertiginosa, entendiéndose por 'status' el conjunto de reconocimientos otorgados a los titulares de las ocupaciones socialmente valiosas; paralelamente, el cuerpo docente ha sido burocratizado en el peor de los sentidos: por un lado ha perdido participación en la orientación técnica del servicio y por el otro ha carecido de los derechos, garantías y gratificaciones que hubieran permitido una real profesionalización de la carrera.

Frente a este cuadro de situación, las políticas a implementar pueden abarcar niveles progresivamente más amplios y globales. El principio que debe fundamentar estas acciones es la necesidad de recuperar para el docente de enseñanza básica la motivación que le permita afrontar su tarea como una actividad de transformación social. En este sentido, existen condiciones favorables para un cambio en la definición del rol docente, ya que por primera vez en la historia de la región los grupos populares se han constituido en demandantes de una educación básica considerada como herramienta para la participación social. Si bien la escuela primaria ha perdido prestigio en relación con las capas medias, cuyo horizonte es la enseñanza media y superior, la educación básica es el horizonte para por lo menos la mitad de la población, que aspira no sólo a que sus hijos ingresen a ella, sino a que permanezcan en la escuela y aprendan.

La revalorización del rol del educador está vinculada sin duda a un cambio en la actitud de los intelectuales y las corrientes políticas vinculados al progreso social que, tal como se ha anotado en El cambio educativo. Situación y condiciones 12/ han descalificado a la escuela por considerarla herramienta ideológica de los grupos dominantes o han sido indiferentes al proceso inorgánico que expresa las demandas populares de educación.

En cuanto al educador, su revalorización pasa por dos planos. Uno es la consideración pública, que debe expresarse por la elevación de sus remuneraciones, cosa que resulta posible si se considera la ínfima proporción que los presupuestos educativos representan respecto del producto interno bruto.

La otra es la transformación en el nivel técnico y cultural de la formación docente. Esta formación no ha registrado el progresivo enriquecimiento y diferenciación técnica que caracterizan a las otras carreras del nivel terciario. Es preciso integrar la formación docente en el circuito general de la formación universitaria, y obtener que el nivel de las asignaturas no pedagógicas de esa carrera (matemáticas, historia, geografía, sociología, etc.) tenga la misma calidad académica que las que se imparten en las otras carreras. Paralelamente se requiere una reformulación de la formación pedagógica, a partir de la investigación sobre las condiciones socio-culturales del medio nacional y sobre las condiciones psicopedagógicas de los niños, con el objeto que la formación recibida por los docentes constituya un efectivo aprendizaje de la realidad del proceso educativo y que la pedagogía sea una de las formas nobles de conocer la realidad nacional y aprehender el entrecruzamiento de sus variables en el fenómeno cultural. Maestros concientes de la solidez del

conocimiento adquirido y apoyados en la autoestima que emerge del ejercicio profesional eficaz, podrían cumplir un papel inestimable en la transformación de las condiciones sociales, revirtiendo la situación actual en que los jóvenes educadores, mal formados y provistos de marcos teóricos inaplicables, tienden a desertar frente a la tarea que se les impone en el medio rural y en los sectores urbanos marginales, ante la cual se encuentran inermes y fracasados de antemano.

Complementando estas dos líneas de acción, es preciso tender a la organización de la carrera docente, estableciendo sistemas de selección, nombramiento, promoción, oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje, y estudios de posgrado para desempeñar posiciones directivas en el sistema formal, de acuerdo con pautas de objetividad y neutralidad en todas las dimensiones. La organización de la carrera docente y el diseño de los planes de formación deben incluir referencias directas a las pautas de participación docente en la definición de las acciones educativas, tal como se planteara en las bases para la organización escolar y los requerimientos que emanan del plano político.

d. Las acciones dirigidas a la población joven

Tal como fuera expresado en varios momentos de este Informe, los jóvenes no escolarizados de la región constituyen un sector prioritario para una estrategia educativa que pretenda superar los déficit más críticos en el campo de la educación. Ello es así no sólo por el efecto multiplicador y las consecuencias sobre el futuro que tiene cualquier acción ejercida sobre los jóvenes, sino también porque en la actual configuración de estrategias educativas, se trata de uno de los sectores más desatendidos. Como fuera señalado en La educación y los problemas del empleo 13/, en la región tanto las políticas de empleo como las educativas parten del supuesto de que los jóvenes están de alguna forma integrados al sistema educativo, mientras que las estadísticas demuestran que la mayoría de los que integran el tramo entre los 12 y 20 años de edad, no ha completado la educación básica y no puede seguir estudiando, y que un sector considerable está insertado en el mercado de empleo en condiciones altamente desfavorables justamente por su carencia de educación (desocupados, subocupados o en ocupaciones de bajos ingresos en el mercado informal).

Paralelamente, en la medida en que las políticas de educación no formal giran en torno a centros de interés - la organización comunal, las condiciones de trabajo, los problemas de salubridad, etc.- se dirigen preferentemente a un público constituido por adultos y amas de casa, abarcando una proporción mínima de jóvenes. Finalmente, los centros de capacitación para la mano de obra que en sus comienzos se dirigían a los jóvenes aspirantes a ingresar en el mercado de empleo en ocupaciones secundarias o terciarias, han ido evolucionando en toda la región hacia las modalidades de reciclaje de la mano de obra ocupada. El resultado es que la mayoría de los jóvenes no ha terminado el ciclo de estudios básicos y se encuentra al margen de toda atención sistemática.

El desafío consiste en organizar estructuras educativas funcionales para recuperar a esa mayoría de los jóvenes e impartirles una formación equivalente al ciclo básico. Una política de esa naturaleza, aunque exigiría una inversión económica no despreciable, podría tener efectos que pueden calificarse de revolucionarios sobre las condiciones del mercado de empleo y la marginación social, constituyéndose en un instrumento fundamental para el proceso de integración de las sociedades latinoamericanas.

El eje sería la organización de módulos de conocimiento que, a partir del nivel que los jóvenes hubieran alcanzado en sus estudios incompletos, y teniendo en cuenta las características de maduración por ellos adquiridas en función de su ingreso temprano al mercado de empleo, los proveyeran de un conjunto de conocimientos, familiarizándolos con los códigos básicos del lenguaje y las matemáticas, entrenándolos en una metodología de aprendizaje (es decir, en los principios del método científico) y dotándolos de los conocimientos necesarios para su ubicación dinámica en la sociedad.

Desde una perspectiva estratégica, se requeriría un enfoque innovador para la organización educativa, con planteos entre los cuales, a modo de referencia, se enumeran los siguientes:

- i. Concepción de módulos de enseñanza que puedan ser impartidos tanto en un período breve con alta intensidad horaria, como en uno prolongado con mínima dedicación horaria, con interacción directa entre agentes educadores y educandos, o utilizando exclusivamente las formas de comunicación a distancia.
- ii. Elaboración de pautas sobre los contenidos de la enseñanza, las formas pedagógicas y los instrumentos didácticos (educación a distancia o interacción directa), a partir de las cuales diseñar un conjunto de materiales de enseñanza (desde los guiones para radio y televisión hasta los libros de texto, canciones, historietas, fascículos, etc.) concebidos en función de las más diversas situaciones del público a educar: el nivel de la educación formal anteriormente adquirida, la edad, la localización urbana o rural, la inserción en el mercado de trabajo, etc.
- iii. Creación de centros de atención educativa, tanto para prestar directamente el servicio como para cumplir funciones de organismos de consulta para las formas de educación a distancia, a instalar preferentemente fuera de los locales del sistema educativo regular (asociaciones deportivas, centros comunitarios, empresas, etc.).
- iv. Mobilización de los estudiantes regulares del nivel medio y superior para que actúen como monitores en los distintos centros o 'antenas' responsables de este sistema de educación no regular. La incorporación de los desertores - que cuentan con una diferente experiencia social - a los procesos educativos es difícil si implica volver a ubicarse en situación de dependencia respecto de un educador adulto y profesional. Inversamente, las experiencias realizadas en la región sobre la base de la movilización de jóvenes

Como si la cultura no fuera
una técnica...

← enrichido

en función de agentes educadores, ha demostrado que puede establecerse una relación pedagógica altamente fructífera, porque se desarrolla entre iguales y sobre la base del intercambio de conocimientos, aportando unos los referentes a la cultura formal y los otros los que surgen de la cultura vivida. Por último, esta sería una forma para que los jóvenes que disfrutaban de la asignación de un recurso social, como es la educación reintegren una parte de ese beneficio contribuyendo a la educación de otros jóvenes cuya situación social los ha marginado.

En este planteo, el sistema educativo actuaría en una doble vertiente de formación y recuperación, utilizando estrategias educativas diferentes que podrían beneficiarse mutuamente a través del intercambio de experiencias.

E. Estrategias para políticas referente a la educación post-básica

En los niveles medio y superior las estrategias se refieren fundamentalmente a la acción del sistema educativo. A medida que se asciende en el nivel de formación, la dimensión del conocimiento se convierte en el eje alrededor del cual se articulan las tensiones originadas en los distintos planos. En cierto sentido, este hecho facilita la concreción de transformaciones positivas, ya que los factores a considerar son de naturaleza fundamentalmente pedagógica. Desde el orden político, por ejemplo, es posible encarar la socialización de los educandos en el sentido de la participación, tanto a través de los contenidos de la enseñanza como de las prácticas pedagógicas que rijan el proceso de enseñanza-aprendizaje. En cuanto al plano social, en cambio la relación adquiere especificidad en torno al mercado de empleo; pero también aquí es preciso tener en cuenta que la contribución de las acciones educativas se ubica en torno a los modos y formas de capacitación y no a la utilización en el mercado de las capacidades desarrolladas.

1. La educación de nivel medio

Las referencias respecto de este nivel que se harán a continuación parten del supuesto de la existencia de un sólido ciclo de educación básica tal como fuera definido en los puntos anteriores. En la medida en que éste no se hubiera estructurado será necesario aplicar en el nivel medio algunas de las propuestas que se han planteado para aquel. Aunque se sugerirán tendencias globales para la acción, debe tenerse en cuenta que en este nivel toda propuesta supone como condición básica el gradualismo, dado que el objetivo es fundamentalmente cualitativo: la profundización de los conocimientos adquiridos por los educandos y la elevación del rendimiento de los sistemas.

El nivel de desarrollo de las distintas sociedades nacionales, y específicamente el de sus sistemas educativos, determinarán las características de la educación media en cada país: en algunos podrá iniciarse a partir de un ciclo de educación básica de ocho a diez años, y en otros deberá partir de formaciones que no pasarán de los cinco o seis grados, a extender en la medida en que se incrementen los recursos humanos y materiales y se vayan verificando los resultados de los esfuerzos aplicados a la consolidación de la educación básica.

Además de las diferencias nacionales, es preciso admitir la necesidad de efectuar un esfuerzo sistemático de investigación en torno a los problemas de la enseñanza media. Esta temática ha sido significativamente abandonada en los últimos años, y es probable que esa carencia haya sido uno de los elementos determinantes para que las recomendaciones de políticas formuladas hasta ahora en la región fueran en general contradictorias con las tendencias de las sociedades nacionales, ineficientes desde el punto de vista científico y pedagógico, y

deficitarias o nulas en cuanto al planteo de un modelo cultural propio. Dicho esfuerzo de investigación debería abarcar tanto los aspectos académicos del sistema como su articulación con el orden social y el político, con la dimensión científica, las prácticas pedagógicas y las características bio-psíquicas de los educandos.

Careciendo de apoyo en una investigación exhaustiva, se partirá en este Informe de la propuesta tentativa de asignar a este ciclo la función de ampliar y profundizar la formación cultural y científica general, adaptando los contenidos a impartir a la etapa biológica de la adolescencia y primera juventud, de tal manera que se constituya en una base sólida para todas las capacitaciones y reciclajes posibles. Al respecto es preciso tener en cuenta que en este nivel se forman sectores masivos de la población y que el horizonte es, como se ha dicho, una sociedad progresivamente compleja y condicionada por los avances científicos.

Si bien este eje tiene su vigencia más plena en la educación media de tipo general, conserva su validez con respecto a las otras modalidades, aunque en ellas la orientación hacia la especialización pueda relativizar en alguna medida los contenidos generalistas.

La definición del contenido de una educación media general desde la perspectiva que se ha propuesto reclama la fijación de objetivos culturales que constituyan prioridades en torno a las cuales articular la formación, rechazando la tendencia a estructurar este nivel educativo como una superposición de estratos dados por la agregación de áreas de conocimiento tomadas indiscriminadamente de los más diversos modelos. En otras palabras, parece necesario insistir en que, para la fijación de las políticas, es preciso partir de una definición del tipo de formación cultural y científica que requiere la sociedad para los jóvenes que desarrollarán su etapa productiva adentrándose en el siglo XXI. En esta línea deben tenerse presente los siguientes aspectos:

- i. Definición de la identidad cultural nacional, incorporando a ella los aportes que a lo largo de la historia han realizado todos los grupos sociales. Para muchos países de la región, ello supone revalorizar su pasado y su presente indígena, negro o mestizo, las formas comunitarias y de expresión cultural endógena, al igual que los aportes de las diferentes élites. Si la educación media general no recoge los distintos aportes y se orienta en función de concepciones elitistas, clasistas o racistas, la socialización realizada en su ámbito entrará necesariamente en conflicto con los valores culturales de los educandos provenientes de las clases populares, que hoy constituyen una parte importante de la población cubierta por este nivel. En este contexto es presumible que no pueda superarse la ineficiencia cualitativa, y que no se contribuya a establecer las bases para una efectiva integración nacional.
- ii. Jerarquización de los contenidos de las diferentes asignaturas sobre la base de incorporar tanto los nuevos aportes y descubrimientos como la metodología para obtenerlos. En este sentido es preciso alcanzar un equilibrio apropiado entre información y actitudes hacia el aprendizaje dirigidas hacia la auto-actualización permanente. Como

se sabe, este es uno de los problemas más serios en torno a la enseñanza media y requiere acciones específicas sobre el personal docente.

- iii. En relación con los contenidos, y teniendo en cuenta lo afirmado acerca de la necesidad de definir un modelo cultural de integración e identidad nacional, es preciso enfatizar los siguientes aspectos: 1) la profundización de los conocimientos en matemáticas y ciencias exactas y naturales, tanto por su utilidad para el desarrollo de la capacidad analítica, como por la importancia que el conocimiento en estas áreas adquiere en una estrategia destinada a impulsar el desarrollo económico de la región, en el marco de una economía mundial progresivamente competitiva en términos de innovación científica y tecnológica; 2) la ampliación de los conocimientos en ciencias sociales, orientados a permitir una comprensión cabal del funcionamiento de la estructura social; 3) el desarrollo del lenguaje como sustento y expresión de la estructura lógica del pensamiento y medio de comunicación social; 4) la estimulación de la capacidad expresiva de los jóvenes (música, pintura, literatura, etc.) tendiendo a una formación integral que permita satisfacer necesidades propias de la adolescencia y desarrollar la sensibilidad necesaria para gozar de todas las expresiones culturales; 5) otorgar importancia a una adecuada formación física en el marco de una edad donde las transformaciones corporales son uno de los ejes fundamentales de la problemática del alumno; en este sentido parecería necesario superar los enfoques actuales de la formación física que tienden a prescindir o a disociarse de una reflexión sobre el problema del cuerpo.

La ineficacia de los sistemas educativos en el nivel medio, expresada en términos de bajo aprendizaje, abandono y exclusión es atribuible - en mucho mayor medida que en el caso de la enseñanza básica - a fallas en la dimensión pedagógica y organizativa. Los diagnósticos sobre este aspecto señalan la perdurabilidad de algunos rasgos propios de la etapa en que la función de este nivel era la preparación para los estudios universitarios. Por ejemplo, se sigue otorgando escasa importancia a las características que deberían tener las relaciones pedagógicas, se mantiene un conjunto de contenidos que fueron incorporándose porque se los suponía necesarios como base para los futuros estudios profesionales y que la evolución científico-técnica ha convertido en obsoletos, sobreviven ciertas pautas organizativas que exacerban los rasgos controladores sobre las conductas típicamente adolescentes, se sostiene una concepción atomizada del conocimiento, reforzada por criterios organizativos que esterilizan cualquier esfuerzo integrador o interdisciplinario, etc.

En esta dimensión el primer paso debería ser el reconocimiento de las particulares condiciones físicas, psíquicas y de inserción social de los alumnos que, en la etapa vital que abarca la educación media experimentan profundas y veloces transformaciones: el alumno inicia este ciclo en los comienzos de la pubertad y lo finaliza en las puertas de la adultez. Esta característica fundamental reclama una concepción pedagógica diametralmente opuesta a la actual - que aplica un enfoque estático pero oscilante entre el distanciamiento autoritario y el paternalismo infantilizador - orientada a diferenciar claramente la forma que asumen las relaciones pedagógicas en el principio y en el final del ciclo.

Esta transformación del enfoque pedagógico debe ser paralela a la transformación en el enfoque de los contenidos de la enseñanza, cuya vetustez suscita el rechazo de los alumnos.

En cuanto al orden político, el proceso de integración de los jóvenes a la sociedad requiere la puesta a su alcance de los elementos fundamentales de los grandes sistemas filosóficos y de las diferentes propuestas ideológicas de la historia de las instituciones y los procesos sociales. La comprensión del presente suscita en ellos una tendencia espontánea a la búsqueda de ideas y conceptos que les permitan asumir la herencia social activamente, como proyecto existencial que implique la posibilidad de modificar y construir, y no únicamente la de integrarse a estructuras dadas.

El carácter elitario que tradicionalmente tuvo la educación media implicaba que la socialización política se obtenía en el medio familiar; ya que la inserción social de los educandos facilitaba el conocimiento y la comprensión de la actualidad nacional - desde la perspectiva de su propio grupo social que estaba ubicado en posición dirigente - y de los mecanismos de ejercicio del poder. En ese contexto, la educación formal aportaba el conocimiento de las raíces de la sociedad política a través del estudio del pasado del país, y del de otras sociedades cuyas instituciones eran enfocadas desde una perspectiva paradigmática. En la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos se mantiene esta orientación, aún cuando los alumnos pertenecientes a los sectores recientemente incorporados carecen de toda posibilidad de recibir en el ámbito familiar una socialización política equivalente a la que es accesible a las élites.

En consecuencia, las estrategias referentes al orden político deben orientarse a proporcionar a los educandos el conocimiento de la historia actual - nacional e internacional - los sistemas filosóficos en relación a los cuales se ubican las ideologías, la correspondencia de éstas con el funcionamiento social, las características de las diversas configuraciones políticas, el análisis de los distintos tipos de transformación social que han tenido lugar en la época contemporánea. Y, además, deben estimular la práctica del diálogo y la discusión política y el ejercicio, dentro del propio sistema educativo, de formas de organización interna que susciten pautas de participación, solidaridad, responsabilidad y libertad.

En el orden social, la articulación fundamental de la educación media se da a través de los problemas del mercado de empleo. En el plano más general, debe tenerse presente que tratándose de un nivel educativo que cubre fundamentalmente población urbana - característica que es previsible se mantenga a mediano plazo - las demandas predominantes del mercado de empleo se refieren a las nuevas ocupaciones vinculadas con el sector terciario, que suponen requerimientos de un cierto nivel de 'cultura general' y el desarrollo de la capacidad de integrarse a organizaciones complejas y cambiantes. Ello condiciona en gran medida el currículo en este nivel de enseñanza y pone en cuestión las tan frecuentes recomendaciones dirigidas a canalizar el grueso de la matrícula hacia formaciones técnicas especiales.

El hecho que en una proporción muy grande de casos la educación media sea el nivel educativo terminal, y, en consecuencia, se plantee la necesidad de considerar su articulación con el mercado de empleo no debe inducir a estimar que su objetivo es formar ajustadamente - es decir, especializar - los distintos tipos de recursos humanos que egresan de ese nivel. Sintéticamente corresponde recordar lo siguiente: a) el intenso y variado cambio en la naturaleza de las ocupaciones y en los requerimientos para desempeñarlas, determinados por el ritmo de los procesos de urbanización, e industrialización, los cambios tecnológicos y las variaciones en la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial; b) la imposibilidad de que los sistemas educativos impartan una formación tan diversificada, por los enormes requerimientos que plantearía en materia de recursos materiales y humanos; c) el papel que cumplen los sectores productivo y de servicios en la capacitación de su propia mano de obra, conforme a sus requerimientos específicos.

De hecho, y con todos los inconvenientes derivados de la carencia de claridad conceptual y falta de operatividad en los intentos de planificación, se ha producido espontáneamente una progresiva 'secundarización' en las modalidades de nivel medio, con la desventaja que esta tendencia espontánea - resultante de las presiones del mercado de empleo y de la demanda social - ha derivado en una re-tecnificación de la enseñanza 'secundarizada', a la que se han adosado asignaturas, pretendiendo que en un único tronco se cumplan finalidades heterogéneas.

En la definición de estrategias es preciso tener en cuenta dos principios generales: 1) no corresponde a la educación resolver los problemas del mercado de empleo (desocupación, subocupación, etc.) ni programar el servicio en función de las demandas particularizadas y específicas de aquel; 2) el objetivo debe ser recuperar la capacidad del sistema educativo para realizar al desarrollo social y económico el aporte que le es propio: la formación de personas aptas para asumir cambios e insertarse productivamente en un mundo cambiante.

Por otra parte, carece de sentido pretender que el sistema educativo formal imparta formación en el nivel secundario para todas las especializaciones, desde el técnico agrícola hasta el ayudante de contador, pasando por los auxiliares bancarios, y el personal de enfermería, puesto que ello implicaría una infraestructura diversificada al infinito para cubrir todas las especializaciones concretas. Debe reconocerse que el sistema educativo formal es la organización capacitada para tomar totalmente a su cargo la formación cultural y científica general, y que en cuanto a las especializaciones técnicas y las capacitación manual, puede ser un actor interviniente, junto con otras instituciones, en modalidades cuyo objetivo es la formación específica. A estas modalidades las organizaciones representativas de nivel empresario o sindical pueden aportar la definición de contenidos, la generación o supresión de especialidades, y parte de la infraestructura.

Esta orientación implica diferenciar entre una estructura cuyo objetivo sea, como se ha dicho, la formación general, y otra, constituida por una variedad de centros de capacitación y aprendizaje, que pueden estar vinculados con los distintos sectores de la producción y los servicios. A ellos debería

poder accederse a partir de distintos niveles del ciclo de estudios medios generales, para realizar el entrenamiento necesario para desempeñar las distintas ocupaciones que vaya requiriendo el mercado. Ello exige considerar que mientras todas las situaciones en el nivel de educación básica pueden integrarse en un solo modelo organizacional, en el caso de la media la realidad impone en muchos casos la necesidad de que los educandos ingresen tempranamente al mercado de trabajo y que este hecho, no deseable, implica para el sistema educativo la responsabilidad de aportar los elementos necesarios para disminuir las desventajas de los jóvenes en la competencia por puestos de trabajo. La dificultad para estructurar un esquema de este tipo es el riesgo de consolidar las desigualdades sociales: la formación general completa sería recibida únicamente por aquellos que estuvieran en condiciones de mantenerse en el sistema hasta el término del ciclo, y los que se vieran obligados a trabajar recibirían una formación incompleta. De todos modos, esto es lo que ocurre actualmente, y en mucho mayor medida, ya que la falta de articulación horizontal entre las modalidades y la inexistencia de estructuras que puedan otorgar una especialización a distintos niveles en tiempo complementario a la educación general, obliga muchas veces a que los jóvenes de los sectores populares desistan del ingreso a la enseñanza media, a la cual de otra manera podrían tal vez concurrir aunque fuera algunos años.

En contradicción con las tendencias predominantes en muchas de las reformas educativas realizadas en años recientes, es necesario afirmar la necesidad de pluralidad y diferenciación funcional de distintos centros de educación media. Pero la condición fundamental es la existencia de una modalidad troncal, orientada hacia la profundización de la formación obtenida en el ciclo de educación básica, organizada en tal forma que en diversos niveles de esa modalidad se establezcan bocas de salida (definitiva o en tiempo complementario) hacia centros de capacitación que impartan - en ciclos de desigual duración y conforme a requerimientos intelectuales, técnicos y científicos de distinto nivel - la formación necesaria para una variadísima gama de ocupaciones.

Lo planteado no implica negar la necesidad y utilidad de un tronco de educación técnica, también general, a la que debería poder accederse directamente a partir de la educación básica en la medida en que se hubieran obtenido en ese nivel los objetivos planteados en la sección D de esta Parte, estudiando además la forma de articularla horizontalmente con la media general.

Por último, el ciclo de educación básica general debería tener también algún tipo de articulación horizontal con instituciones que asuman la formación manual artesanal, que requiere un considerable número de horas para el entrenamiento relacionado con el manejo de la materia a elaborar por el futuro artesano. En este nivel, en mucho mayor medida, los centros para la formación manual deben ser obviamente complementarios, dado que el principio general es la obligatoriedad de cumplimiento del ciclo completo de formación básica.

Sintetizando lo expuesto, debería intentarse revertir la tendencia hacia la asimilación de la formación general, la especialización técnica y la capacitación manual en una única modalidad, que ha llevado a crear estructuras pretendidamente polivalivalentes que no son funcionales para ninguno de los tres propósitos, y a impartir formaciones de bajo nivel en cada una de las dimensiones, cuyos contenidos son inadecuados para los requerimientos de la sociedad,

2. La educación universitaria y superior

En la base de los problemas que surgen en el nivel de la educación superior está la ausencia de una definición precisa sobre la función de la universidad en el proceso de desarrollo económico y social. Los conflictos intergeneracionales; los antagonismos ideológicos; las contradicciones emergentes de la pervivencia de una concepción de la universidad como centro de formación de élites en el marco de una expansión cuantitativa de enorme significación; y el manejo de estrategias para el desarrollo económico divorciadas de las estrategias para el desarrollo científico, son algunos de los factores que explican que las políticas sobre la universidad hayan tenido en general un sello inmediateista o coyuntural. La política universitaria no puede delinarse al margen de la definición de un modelo de sociedad para el futuro, ya que los efectos de una política universitaria no son inmediatos, y la 'rentabilidad' del esfuerzo sólo puede apreciarse en el largo plazo: para evaluar el desarrollo de las ciencias exactas y naturales, por ejemplo, se requiere la mediación de las aplicaciones tecnológicas; el desarrollo de las ciencias sociales - clave para el conocimiento de la realidad y la planificación del futuro - requiere no sólo el tiempo para la confrontación de las hipótesis, sino el establecimiento de la instancia de comunicación entre el conocimiento y el accionar político y un tiempo aún mayor para que las políticas sociales capaciten a los grupos populares como actores en las instancias de su propio desarrollo; la formación política y el ejercicio de su práctica en el ámbito universitario pueden expresarse en lo inmediato en conflictos, mientras que requieren plazos no determinables para generar códigos de comunicación compartidos y el reconocimiento de los distintos paradigmas de desarrollo político, sin lo cual no hay posibilidad de cambio en el marco de los sistemas democráticos; el avance en pedagogía requiere un tiempo prolongado para repercutir en una modificación cualitativa en la formación de las nuevas generaciones.

En cualquiera de las dimensiones que se considere, la continuidad de las condiciones positivas en el tiempo es requisito indispensable para que la universidad haga efectivo su aporte a la sociedad.

Por otra parte la situación del propio sistema educativo constituye en este nivel un problema neurálgico. Es bien conocido que la expansión de la matrícula de la enseñanza superior en las últimas décadas se ha caracterizado por la falta de planificación, y actualmente es posible advertir la coexistencia de establecimientos de muy diferente nivel y estructura interna. Este hecho obliga a considerar que las políticas referidas a los diferentes planos que configuran el espacio educativo en el nivel superior no podrán ser efectivas si no se plantea una reestructuración del sistema en vistas a una organización coherente, y con una base mínima de homogeneidad que permita un grado satisfactorio de articulación horizontal entre las unidades que lo componen y un nivel elemental de calidad académica, así como el establecimiento de normas y pautas básicas comunes.

Las estrategias referidas al sistema educativo en este nivel deben referirse, pues, en primer lugar al estructurar un sistema organizativo que asegure un proceso de socialización y pautas para ajustar la calidad académica

comunes a todo el conjunto de centros de enseñanza superior. No se trata de propugnar la existencia de una universidad única, sino de encontrar bases mínimas comunes que, en el marco de la diversidad existente, aseguren patrones de integración en términos de grupos sociales y en cuanto al ejercicio del pluralismo. Esas normas mínimas deben definir requerimientos básicos en cuanto a número de estudiantes, equipamiento, bibliotecas, nivel académico del cuerpo docente, etc., para lo cual será necesaria la fijación de ciertos patrones relativos a la admisión y promoción de alumnos, el reclutamiento de docentes y el desempeño de la cátedra, las formas de articulación necesarias para elevar el nivel y mantener la homogeneidad del estamento profesoral, etc.

Desde este punto de vista, las estrategias deben orientarse a eliminar la existencia de circuitos segmentados en la educación superior. Si bien no pueden eliminarse las universidades que seleccionan su alumnado conforme a criterios de clase social, es posible desarrollar la o las universidades estatales con elevados niveles académicos, asegurando el efectivo ejercicio del pluralismo y estableciendo mecanismos que permitan subsidiar a los estudiantes de extracción popular.

En relación con el ingreso, rendimiento y permanencia de los estudiantes es preciso señalar algunos aspectos relevantes. Respecto del ingreso parece indispensable descartar los criterios que determinan los cupos en función de supuestos requerimientos futuros de profesionales, defensa de privilegios corporativos o limitaciones de la capacidad instalada para prestar el servicio. Para la admisión y para la continuación de los estudios, la universidad no puede tener otro criterio que no sea el del nivel de los conocimientos adquiridos por los estudiantes, nivel que no se puede evaluar en una prueba, por lo que debería tenderse a establecer procesos de selección en términos prolongados, y acompañarlos por la reorientación hacia otros estudios o hacia formaciones terminales más cortas.

Con respecto a este problema, todos los diagnósticos coinciden en señalar el bajo rendimiento de la universidad y el alargamiento real de los estudios por el hecho que una alta proporción de estudiantes comparten el estudio con el trabajo. Frente a esta circunstancia, resulta frecuente apelar a la propuesta de elaborar planes de estudio que contemplen salidas hacia el mercado de trabajo o hacia centros de especialización en diferentes niveles de la carrera universitaria. Esta estrategia tiende, por un lado, a evitar la pérdida de la inversión educativa en alumnos que no logran completar sus estudios y, por otro, permite ofrecer a la sociedad recursos dotados de una formación científica básica y una especialización susceptible de una incorporación rápida al mercado. Sin embargo, esta estrategia debería ser adoptada en función de requerimientos sociales reales y no en función de los déficit de funcionamiento de la universidad. Al respecto, es preciso recordar que el abandono prematuro de la carrera universitaria o el hecho de compartir estudio y trabajo constituyen factores que pueden ser objeto de políticas desde la misma universidad a través de becas o subsidios de diversos tipos.

Por último debe también tenerse en cuenta una serie de factores que obligan a considerar a la universidad como un sistema altamente dinámico, cuya función es proporcionar una sólida capacitación básica en cada área, a partir

de la cual puedan desarrollarse capacitaciones específicas o reciclajes para que los recursos humanos de alto nivel estén en condiciones de desempeñarse en un futuro notoriamente incierto. Ellos son: la etapa de transición económica y social que atraviesa la región; la variabilidad de la inserción de todos los países en el mercado mundial; el carácter indefinible del futuro estilo de desarrollo, condicionado por la inestabilidad política que caracteriza a muchas sociedades latinoamericanas; y los requerimientos que puedan derivarse del intenso proceso de renovación tecnológica que se verifica a nivel mundial.

Este conjunto de condiciones explica el escaso impacto que han tenido las propuestas basadas en la hipótesis de un ajuste perfecto entre requerimientos del aparato productivo y oferta educativa. Pero no menos importantes son las consecuencias que generan con respecto al proceso interno de organización universitaria.

En relación con el orden político, por ejemplo, parece evidente que la formación científica exige un alto grado de libertad académica. En este sentido, el conflicto más frecuente en la región ha girado en torno al eje de la mayor o menor autonomía de la universidad para fijar sus propios criterios de regulación interna. Resulta evidente, a estas alturas del proceso histórico, que la autonomía no puede significar desarticulación, aislamiento o contradicción con respecto al conjunto de la política científica o cultural del Estado, ni excepcionalidad respecto de los niveles de ingreso de sus funcionarios o del conjunto de las políticas fiscales, ni divorcio con la planificación general de las mismas. Menos aún puede revestir la periclitada forma de un sistema de fueros; y tampoco, por la índole de sus funciones, puede la universidad constituirse en un sistema destinado a manejar problemas de orden público.

Sin embargo, las estrategias en este ámbito han tendido precisamente a presentar el problema circunscribiéndolo a la variable política. Sin desconocer la importancia de este punto, parece preciso volver a enfatizar el valor de la relativa autonomía universitaria como condición para el desarrollo de su tarea científica específica. Al respecto pueden señalarse algunos aspectos importantes:

a) La libertad de cátedra, la creación de cátedras paralelas, etc. constituyen una garantía de pluralismo, necesario para defender a la universidad no sólo de las tendencias autoritarias que provienen del poder político, estatal e - incluso - contestatario, sino también de las que provienen de las propias corrientes académicas que tienden a utilizar los mecanismos de poder interno para asegurar el monopolio de su propia orientación.

b) La autonomía en cuanto a la fijación de criterios académicos (concursos, planes de estudio, normas de evaluación, etc.) resulta indispensable para preservar a la universidad de contingencias coyunturales y de determinadas presiones externas, que tienden a considerar sus propios valores como eternos e inmutables.

c) La autonomía académica permite que la universidad pueda constituirse en un centro desde el cual sea posible pensar en propuestas alternativas para

las diferentes instancias de la organización social o, incluso, donde sea posible que la utopía pueda expresarse. Tanto un aspecto como otro cumplen un significativo papel creador en la sociedad y sus riesgos naturales son, en todo caso, neutralizados por la propia dinámica social.

d) La autonomía debe estar acompañada, necesariamente, de formas participativas en la estructura interna de toma de decisiones. De esta forma se contrarrestan las tendencias corporativas del estamento docente y se garantizan las condiciones para la libertad académica y científica. Las relaciones autoritarias en la universidad - y también fuera de ella - esterilizan los procesos creativos y de avance del conocimiento.

En relación con los aspectos pedagógicos, la enseñanza superior presenta significativas diferencias con los otros dos niveles educativos. En cierto sentido puede sostenerse que la importancia de este factor disminuye en la medida en que se eleva el nivel de formación. Sin embargo, la acelerada expansión universitaria, la magnitud del volumen de educandos cuyo origen sociocultural ya no es el elitario de décadas atrás, y las falencias en la formación impartida en el nivel secundario, plantean numerosos problemas que prácticamente no han sido considerados en las universidades latinoamericanas. Al respecto parece evidente que todavía no existen respuestas pedagógicas apropiadas a la expansión universitaria. Las universidades de masas continúan aplicando las mismas metodologías de enseñanza que fueran diseñadas para pequeñas élites y la renovación pedagógica no se expresa todavía en planes sistemáticos de formación docente.

Al igual que en el nivel medio, sería necesario diferenciar las técnicas pedagógicas al principio y al final del ciclo, incorporando las prácticas de investigación, seminarios, trabajos prácticos, etc., en la progresión adecuada. El vacío de investigación y conocimientos existente sobre este problema es de tal magnitud que la única recomendación posible es iniciar y profundizar las tareas relativas a la pedagogía universitaria, con vistas a programar acciones de formación docente en este nivel, superando los prejuicios existentes acerca del valor de la capacitación pedagógica de los profesores universitarios.

Por otra parte, la transformación de los ciclos de la educación básica y media que ha sido propuesta en este Informe requiere un aporte importante de la universidad en cuanto al papel de los objetivos y técnicas de la pedagogía, enfocados desde una perspectiva multidisciplinaria que aúne los conocimientos del conjunto de las ciencias sociales, la psicología, la lingüística, la biología, la medicina, etc. Como se ha señalado en la Parte correspondiente, el nivel científico técnico de la educación en general es incongruente con la disponibilidad de conocimientos de las universidades, que son también parte de los sistemas educativos. Debería emprenderse una acción seria y profunda en este aspecto, a partir de la conjunción de demandas emanadas desde los sistemas político-administrativos y de la fijación de objetivos desde las propias universidades. En el marco de la prioridad adjudicada al estudio del sistema universitario, la universidad debería reconsiderar el papel que en él juegan las ciencias de la educación y la formación de profesores para la educación básica y media, integrando dicha

formación a los distintos niveles de especialización universitaria y rompiendo la tendencia a enclaustrar en una suerte de encierro pedagógico la formación de los educadores para los niveles pre-universitarios.

En relación con el orden social, las estrategias necesarias para asegurar la progresiva democratización social de la universidad deben partir de la base de que la selección social se realiza en el ciclo básico y medio, y que, en consecuencia, poca influencia pueden tener las acciones en el nivel universitario.

Pero en este aspecto es preciso reconocer que la democratización de la universidad no se mide sólo por los indicadores del origen social de los alumnos. El carácter democrático de la universidad también se expresa a través de sus aportes específicos al desarrollo social y a través de la elaboración de respuestas científicamente válidas a los problemas de los sectores populares. En un sentido más limitado, también es preciso considerar las acciones enmarcadas en lo que se ha denominado como 'extensión universitaria'. El funcionamiento de esta modalidad de contacto de la universidad con el medio social implica un mecanismo que actúa en dos direcciones: la universidad pone a disposición de ciertos grupos sociales sus conocimientos y, al mismo tiempo, la práctica social que realiza en terreno le proporciona no sólo nuevos datos para elaborar un avance del conocimiento, sino que le permite perfeccionar sus técnicas pedagógicas.

En cuanto a la dimensión del conocimiento, debe estructurarse una política dirigida a impulsar el desarrollo científico, cuyo primer objetivo debería ser la elevación del nivel científico y académico del conjunto del sistema.

El planteo efectuado hasta aquí supone, de una u otra manera, que todas las acciones y estrategias elaboradas desde otras dimensiones tienen su expresión en la variable científica, que constituye lo específico del nivel superior. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos más puntuales pero relevantes en este campo.

En primer lugar, es preciso considerar el problema de la organización interna de la universidad y su vínculo con la estructura del conocimiento. Al respecto, es sabido que el modelo tradicional de organización universitaria basado en el eje cátedra-facultad es poco propicio para la innovación curricular y para el desarrollo de actividades interdisciplinarias y de investigación. Sin caer en un planteo formalista, en el cual se supone que la mera modificación de la estructura organizativa permite garantizar el desarrollo de estas actividades, es preciso reconocer la necesidad de impulsar modelos de organización universitaria más flexibles, que faciliten la institucionalización de las tareas de investigación, eviten la rigidez curricular en las tareas docentes y permitan el desarrollo de procesos de innovación pedagógica sin trabas derivadas de la atomización del conocimiento que se expresa en la estructura de las cátedras.

En segundo lugar, es preciso articular también la relación entre universidad y procesos de innovación tecnológica en el aparato productivo. Este aspecto del problema se relaciona en forma directa con la investigación científica y las modalidades de acción en este campo no pueden estar al margen de una evaluación de las formas a través de las cuales se produce la innovación en el aparato productivo.

Por último, y en relación con el problema de la investigación, resulta necesario tener en cuenta que en el ámbito de la universidad la actividad de investigación puede jugar dos roles diferentes, según el contexto en el que se ubique: el descubrimiento de nuevos conocimientos y la formación de investigadores. Si bien las estrategias en este campo tienen elementos comunes, debe diferenciarse la especificidad de cada uno de estos procesos de las estrategias para desarrollarlos.

F. A modo de conclusiones

Las bases de políticas esbozadas en este capítulo expresan, en el plano de la acción, una postura global sobre el papel de la educación en el desarrollo social, cuyos componentes fueron puestos de manifiesto a lo largo de todo este Informe Final. Más allá del nivel de profundización en el análisis o de la sofisticación informativa o metodológica, lo cierto es que todo este planteo se fundamenta en algunos supuestos básicos que consisten en sostener la validez de reclamar una distribución social más justa del conocimiento, revalorizando además su papel en el proceso social, y la convicción que en el estado actual del desarrollo latinoamericano, las metas educativas propuestas son posibles.

Probablemente, el diagnóstico de la situación pueda y deba ser mejorado. Los vacíos en términos de investigación educativa fueron señalados a lo largo del texto y el dinamismo de la realidad social irá planteando problemas nuevos. Asimismo, el avance del conocimiento, la formulación más acabada de los marcos teóricos con los cuales se aprehende la realidad social y el surgimiento de otros nuevos irán modificando las perspectivas, iluminando problemas nuevos o re-interpretando algunos de los ya conocidos. En este sentido, es importante mantener la continuidad del trabajo de investigación como única garantía de obtener un conocimiento adecuado a realidades sociales cambiantes como las que definen a la región.

Pero esta continuidad del trabajo científico no puede constituir una mera petición académica. El conocimiento, especialmente en el campo social, es la base de una práctica política racional y conciente. Al respecto, es preciso admitir que una de las carencias más significativas - tanto en los estudios del Proyecto como en el ámbito académico del conjunto de la región - se refiere a la evaluación de las estrategias políticas postuladas o aplicadas para enfrentar los problemas diagnosticados. La investigación y las políticas no constituyen instancias separadas. Lamentablemente, las condiciones sociales y políticas tienden a favorecer este aislamiento como una de las formas de neutralizar el impacto de los diagnósticos sociales. Pero es cada vez más notoria la necesidad de estudiar las propias estrategias políticas como forma de evaluar los factores que determinan su éxito o su fracaso.

Tanto en este aspecto particular como en el análisis global de la situación educativa, es evidente que el rol de las variables específicamente políticas es notoriamente más significativo que el previsto en los esquemas economicistas o tecnocráticos divulgados en los últimos años. Esta constatación, sin embargo, pone de manifiesto uno de los aspectos más críticos y menos estudiados del proceso de desarrollo social: la identificación y el papel de los actores y ejecutores de las estrategias políticas propuestas. Al respecto, es evidente que la educación ha constituido un bien socialmente demandado por todos los sectores, pero en el caso de los sectores populares esta demanda tiene una significativa carencia de estructuración política y de fundamentación conceptual. Una función primordial de los responsables de la educación - docentes, investigadores y científicos sociales en general - consiste precisamente en facilitar el proceso mediante el cual las demandas populares de educación adquieran un carácter orgánicamente articulado con el resto de sus intereses sociales.

Notas

1/ Florestan Fernandes, Educação e sociedade no Brazil, Ed. Universidade de São Paulo, San Pablo, 1966, "A democratização do ensino", pág. 124, y "Mudanza social e educação escolarizada", pág. 86.

2/ "...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". Ricardo Nassif, "Las tendencias pedagógicas en América Latina (1960-1980)", en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones, Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981, pág. 121.

3/ 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.

4/ Al respecto parecen ilustrativas algunas opiniones de alumnos de secundaria recogidas en un artículo periodístico: "...A mitad del primer año me di cuenta de que a los profesores les gusta que uno repita el libro: si uno repite el libro seguro que tiene buena nota. Muchos chicos viven pendientes del uno, pero yo no. Los profesores se pasan la vida diciendo: si molesta le pongo un uno, si no trae la carpeta le pongo un uno, si no estudia este teorema le pongo un uno. A mí nadie me puso un uno y siempre me eximí en todas las materias. En las pruebas perfeccioné como veinte métodos para copiarme(...) De las lecciones aprendía el principio y lo decía con tanta seguridad que los profesores enseguida me hacían sentar...". "Sólo puedo decir lo que me molestó, lo malo, porque lo bueno fue poco.(...) Odio el sistema de las amonestaciones. Es todo tan absurdo que cuando lo pienso no sé cómo lo pude soportar tantos años (...) Aquí nadie tiene participación en nada, los alumnos somos, como dijo una vez una profesora de anatomía, máquinas de aprender. Y lo peor es que nos enseñan con resentimiento. Las cosas tienen que ser como ellos dicen, pero jamás te explican por qué (...) Claro que si esa profesora de anatomía nos hubiese enseñado mejor la materia, varias chicas no hubiesen quedado embarazadas, como ocurrió en cuarto y a principios de este año". Cfr. "Opinan los jóvenes que egresan de la enseñanza media. Juicio al secundario", Clarín, Buenos Aires, domingo 1º de noviembre de 1981.

5/ Para la consideración de las políticas de erradicación de la pobreza consultar Naciones Unidas-CEPAL-PNUD, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Proyecto CEPAL-PNUD "La pobreza crítica en América Latina", Santiago de Chile, 1980.

6/ Dada la experiencia sobre los límites para las estrategias que se fundan exclusivamente en la oferta de servicios educativos cuando éstos se dirigen a la atención de poblaciones relegadas o discriminadas, esta hipótesis incluye necesariamente la aplicación de políticas complementarias: materno-infantiles, para asegurar condiciones físicas satisfactorias; apoyo al aprestamiento para el aprendizaje escolar, lo que supone orientación, educación y asistencia a las madres para que actúen en la estimulación de las capacidades biológicas e intelectuales de sus hijos; implantación de guarderías y establecimientos prescolares especialmente localizados para la atención de esos grupos sociales, con propósitos múltiples: cuidado de los niños de madres obligadas a trabajar, elevar sus condiciones de nutrición, iniciar el aprestamiento prescolar, y fundamentalmente establecer un espacio de transición entre las condiciones culturales del medio de origen y las del sistema escolar, lo que implica una atención especial al desarrollo del lenguaje; construcción y equipamiento de establecimientos para la educación básica en ese medio; incremento de la jornada escolar para los educandos de origen popular y localización, en esos establecimientos, de los educadores con mayor competencia técnica; recuperación de jóvenes desertores o que no ingresaron al sistema, por mecanismos de validación formal, pero con modos y técnicas de aprendizaje que no reproduzcan los aplicados en la educación de los niños.

7/ Cfr. G.W. Rama "Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular", en UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", El cambio educativo. Situación y condiciones, Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981.

8/ El planteo presenta múltiples facetas; entre ellas, la necesidad de modificar la imagen de los actores sociales, complementando la presentación de las grandes figuras y de los 'ídolos' con la imágenes de la vida y las acciones del conjunto de personajes anónimos que construyen la sociedad.

9/ Al respecto recuérdese la experiencia inglesa de los Educational Boards, elegidos por la población, que constituyeron organismos apropiados tanto para impulsar la participación popular en las políticas educativas como para fortalecer el pluralismo ideológico dentro del sistema.

10/ Los medios son múltiples y es preciso estimular la imaginación, creando formas aptas para resolver problemas específicos con recursos locales. Respuestas tales como los jardines botánicos, los museos científicos 'activos', los laboratorios populares, las exposiciones itinerantes, etc., pueden ser tomadas en cuenta para su extensión masiva.

11/ A este respecto puede recordarse la experiencia orientada a familiarizar a los estudiantes del nivel medio con las matemáticas y la informática a través de la computación, realizada en los establecimientos de enseñanza secundaria franceses, en los cuales este programa cubre ya a la casi totalidad de los alumnos.

12/ UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales/2, Buenos Aires, 1981.

13/ UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Informes Finales/3, Buenos Aires, 1981.

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. Certel
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. (agotado)	R. Vera
DEALC/20	Educación y desarrollo en el Ecuador (1960-1978).	JUNAPLA
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. (agotado)	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. (agotado)	E. Torres Rivas

Buenos Aires, noviembre de 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 Lemazza I. Aguerrondo
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 P.
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 America (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

Informes
Finales N°

- 1 Sociedad rural educación y escuela (agotado)
- 2 El cambio educativo. Situación y condiciones (agotado)
- 3 La educación y los problemas del empleo (agotado)

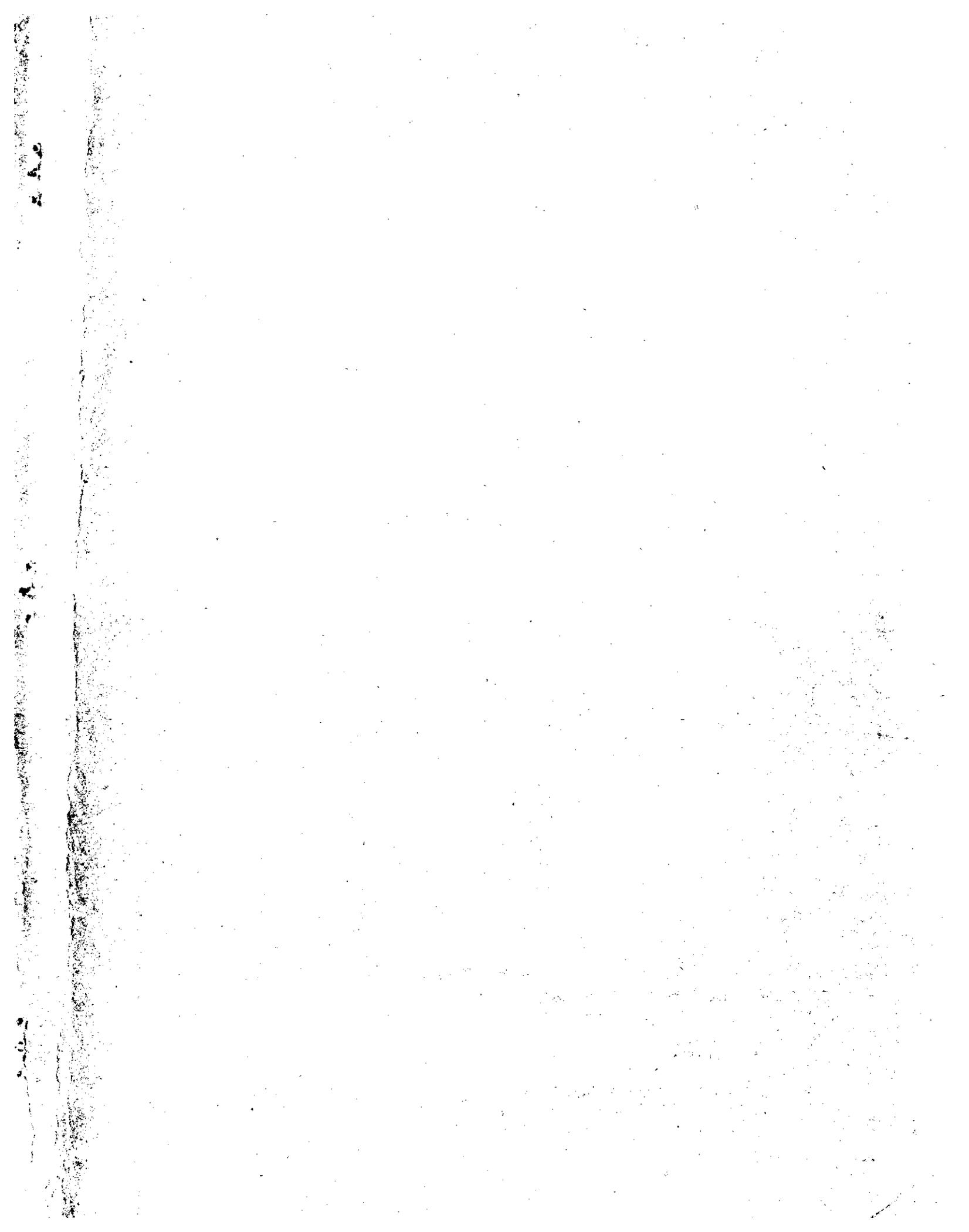
Buenos Aires, noviembre de 1981

1
2
3

4
5
6

7
8
9

LIBRO DE EDICION ARGENTINA
Impreso en CEPAL
Callao 67 - 4ºB - 1022 Buenos Aires
Noviembre de 1981



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