

Informes Finales

4



DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

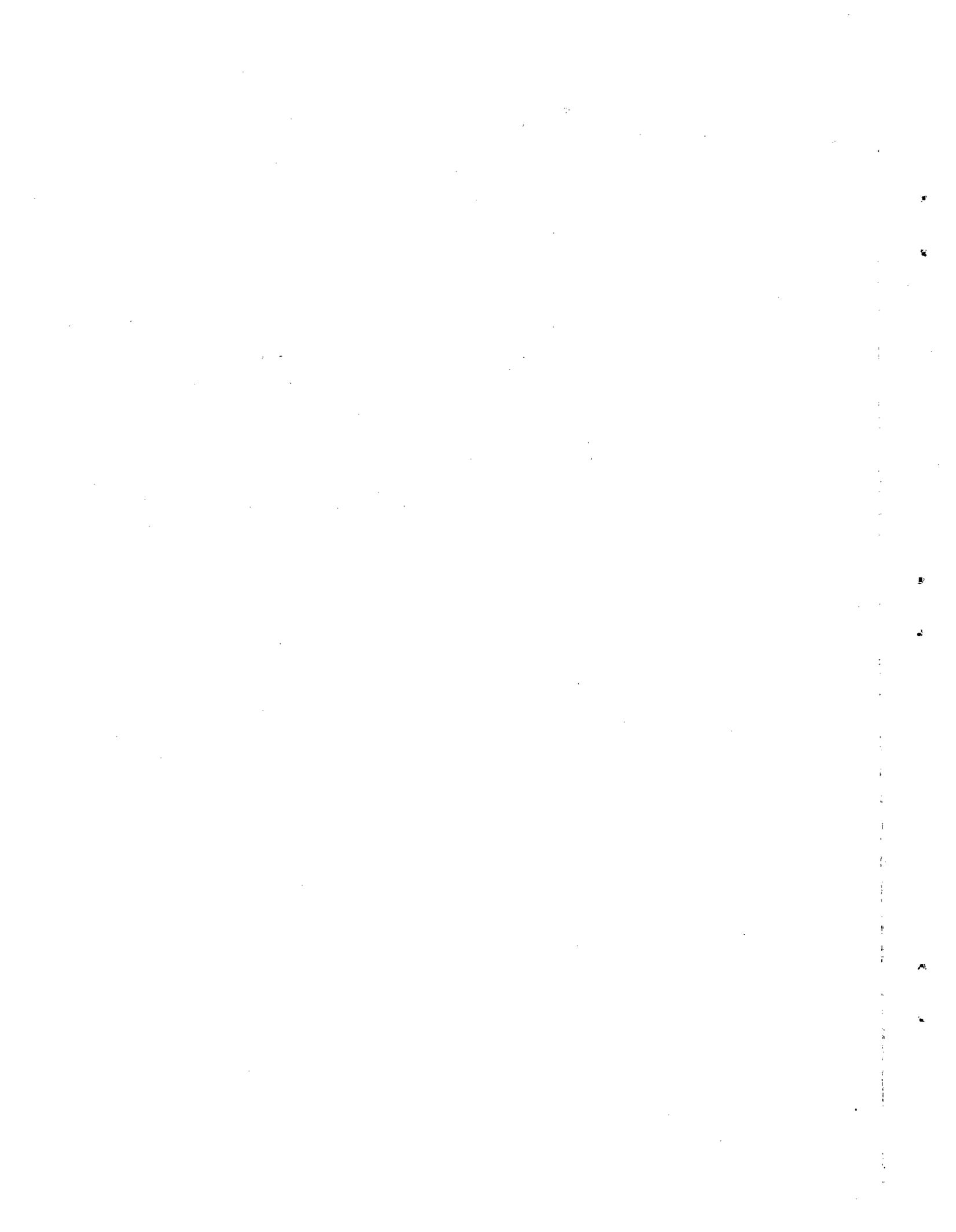
SINTESIS GENERAL

VOLUMEN 3



**UNESCO
CEPAL
PNUD**

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



UNESCO - ECLA - UNDP
PROYECTO "DESARROLLO Y EDUCACION



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

DESARROLLO Y EDUCACION
EN AMERICA LATINA

Volumen 3
Educación media y superior

Borrador para
Críticas y
Comentarios
Distr.
RESTRINGIDA

Informes finales/4
Vol. 3
Noviembre 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

811002

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>
PARTE VII. EL DESARROLLO DE LA EDUCACION MEDIA	
A. Consideraciones sobre el papel de la educación media en relación con las estructuras sociales vigentes	VII. 1
1. Concepto y fines de la educación media	VII. 1
2. Los grupos sociales que acceden a la educación media :	VII. 3
3. Fines y contenidos divergentes.	VII. 6
4. Los efectos de las características del mercado de empleo sobre la educación media	VII. 9
B. Modificación cualitativa de la educación media	VII. 12
1. Concepción de la educación media en cuanto a estructuras y contenidos.	VII. 12
a. La estructura de la enseñanza media.	VII. 12
b. Contenidos de la enseñanza media	VII. 15
c. Metodologías de enseñanza y formación docente en la educación media	VII. 18
2. Las condiciones culturales y las necesidades educativas de los nuevos grupos asistentes a la educación media	VII. 20
C. Caracterización de la educación técnico-profesional.	VII. 24
1. Educación técnico-profesional y empleo.	VII. 24
2. Principales orientaciones conceptuales referidas a la educación técnico-profesional	VII. 27
3. Las funciones sociales de la educación técnica	VII. 35
D. A modo de conclusiones	VII. 38
 PARTE VIII. EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR	
A. Caracterización de la educación superior	VIII. 1
1. Los distintos tipos de educación superior	VIII. 1
2. La expansión universitaria.	VIII. 5
a. Comparación internacional.	VIII. 5
b. Las fuentes del reclutamiento y los criterios de selección	VIII. 9
c. Evolución de las tasas brutas de escolaridad universitaria	VIII. 11
d. Variables estructurales y expansión de la educación superior.	VIII. 14

	<u>Página</u>
B. Sexo y origen social en la composición de la matrícula	VIII. 19
1. Feminización de la matrícula	VIII. 19
2. Localización de la matrícula	VIII. 22
3. Origen social de la matrícula.	VIII. 24
4. Los cambios en la composición social en la Universidad de Buenos Aires y en cuatro universidades de Caracas	VIII. 28
C. La distribución de la matrícula según carreras	VIII. 33
1. Evolución de los modelos universitarios. . .	VIII. 33
2. Las tendencias de la matrícula según áreas de estudios.	VIII. 37
3. La distribución de la matrícula por áreas de estudio según origen social.	VIII. 46
4. Las tendencias del egreso y el rendimiento del sistema universitario	VIII. 50
a. Duración de las carreras y eficiencia . .	VIII. 50
b. Los egresos según áreas de estudio. . . .	VIII. 56
D. Expansión universitaria, estratificación social y mercado de empleo	VIII. 57
1. La inserción ocupacional	VIII. 57
2. La universidad y la estratificación social .	VIII. 62
E. Universidad y poder	VIII. 65
1. La universidad como ámbito de poder.	VIII. 65
2. La universidad de masas y el cambio en las relaciones de poder.	VIII. 69
3. Universidad y sistemas de congelación política	VIII. 77
F. La segmentación del sistema universitario . . .	VIII. 82
1. Circuitos académicos	VIII. 82
2. Un intento de sistematización.	VIII. 84
G. Organización académica y requerimientos científicos y tecnológicos.	VIII. 92
1. El cuerpo docente.	VIII. 92
2. Organización académica	VIII. 95
3. Formación científica y tecnológica	VIII. 98
H. A modo de conclusiones.	VIII. 108

PARTE VII

EL DESARROLLO DE LA
EDUCACION MEDIA

TABLE 11

DETERMINATION OF THE
EFFECT OF

A. Consideraciones sobre el papel de la educación media en
relación con las estructuras sociales vigentes

1. Concepto y fines de la educación media

Como su nombre lo indica la educación media es aquella que se encuentra entre una precedente y una posterior y como el proceso de aprendizaje significa un incremento constante de los conocimientos, el nombre también indica que la precedente es elemental o primaria y que la posterior es superior o universitaria. Ese carácter de enseñanza entre otros niveles ha sido rechazado por educadores y autoridades y para eliminar esos cuestionamientos se recurre a nombres tales como educación post-primaria, educación de segundo grado o educación secundaria, aplicando el nombre de una rama a la totalidad del sistema. Obviamente los cambios de denominación no eliminan la complejidad de los problemas existentes para definir este nivel de enseñanza, ni la heterogeneidad de situaciones que comprende y que denota la indefinición cultural característica de su desarrollo actual en América Latina.

En el pasado existieron la escuela elemental y la universidad y no había ninguna institución a cargo de las actividades que hoy son propias de la educación media. La formación técnica era un aprendizaje que se realizaba en los talleres artesanales; la formación normalista no existía como tal; y la secundaria fue un tipo de formación general que se adquiría con 'maestros' o en forma autodidacta y que se controlaba por medio de un examen de cultura para el ingreso a la universidad. La función de preparación cultural para la enseñanza superior fue tan definida que los primeros desarrollos institucionales de la educación secundaria fueron colegios universitarios y en algunos países de América Latina la dependencia de la educación secundaria respecto de la jurisdicción universitaria sobrevivió hasta avanzado el siglo XX (en Uruguay hasta 1935).

La enseñanza actual de tipo técnico fue en sus orígenes una enseñanza de 'artes y oficios' que se impartía siguiendo los criterios del aprendizaje en la tarea y que reclutaba su alumnado entre niños apenas alfabetizados o que no habían finalizado la educación primaria. En algunos países fue también una enseñanza 'correctiva' de jóvenes de baja posición social y carentes de ocupación.

La enseñanza normalista fue sin duda la primera forma educativa de efectivo nivel post-primario organizada con vistas a un ejercicio profesional y en sus

comienzos consistió de un número limitado de grados, inferior al total de cinco o seis concebidos como organización institucional de la secundaria.

Al promediar el siglo casi todos los países de América Latina tuvieron definidas tres ramas de la llamada educación media. La secundaria reproducía en general la concepción del bachillerato francés, era selectiva social y académicamente y se la concebía como educación 'preparatoria' para el ingreso a la educación superior. Su contenido era de naturaleza cultural y sus fines se vinculaban claramente con la edad de los educandos, es decir con la adolescencia y con la función de preparación social de una élite potencial. La enseñanza normalista tuvo fines y contenidos definidos claramente al igual que su función social. En cuanto a contenidos incluía en grado menor los culturales de la educación secundaria, a los que se agregaban los específicos de la formación pedagógica; en cuanto a fines, el objetivo era formar maestros para la educación primaria y en aquel momento no habilitaba para continuar estudios superiores, en cuanto a la función social, por una parte se vinculaba con la formación de las mujeres para una de las pocas profesiones en las que se permitía su participación y por la otra su alumnado provenía en general de capas bajas de la clase media, algunos representantes de la clase obrera y de las regiones y ciudades menos desarrolladas de cada país, donde fueron ubicándose institutos normales que facilitaban un proceso de movilidad social de tipo controlado 1/. Finalmente la educación técnica comenzó a incorporar una variada gama de formaciones post-primarias, desde la formación agrícola a la contabilidad y desde el corte y conrección hasta la expresión plástica. Por una parte se intentaba responder a una amplia gama de ocupaciones medias que surgían con la tecnificación y la urbanización, mientras que por otra se intentaba satisfacer el problema de la incorporación de la mujer al mercado de empleo, con una tendencia muy clara a ubicarlas en el espectro de actividades artesanales.

En las tres últimas décadas se produce un doble proceso de expansión cuantitativa y tendencia hacia la homogeneización de la educación media en torno a los contenidos y las funciones de la educación secundaria. La educación normalista pasa de ser post-primaria a post-secundaria hasta que finalmente en la mayoría de los países es trasladada al nivel superior, aunque no necesariamente a la universidad. Por su lado la enseñanza técnica, en la medida en que deviene realmente tal, reclama cada vez más formaciones en lenguaje, matemáticas y ciencias, por lo que sus estudios se inician luego de realizados ocho y nueve años de educación común. En algunos países la unificación de las educaciones medias en la educación secundaria se tradujo en la creación de un ciclo básico de estudios de ocho o nueve años prolongando la primaria sobre el espacio que anteriormente ocupaba la primera etapa de estudios medios; en otros países se creó un ciclo educativo medio, con contenidos de la educación secundaria y con papel de tronco común para los distintos tipos de educación comprendidos bajo el rótulo de media.

Paralelamente el análisis de las tendencias de la matrícula muestra que la educación del tipo general o secundaria incrementa su participación en el total (ver parte IV, Volumen 2 de este Informe), a pesar de todos los esfuerzos realizados en su momento por canalizar la demanda hacia las otras ramas de la educación media.

Esta última situación ha influido de manera decisiva en los intentos de transformar la educación secundaria en una educación que fuera simultáneamente educación intelectual y educación técnica, con vistas a generar vocaciones para el desempeño de ocupaciones técnicas y aprestamientos para la continuación de esos estudios en el nivel terciario. Más adelante en este capítulo y posteriormente en la Parte IX se analizan los logros y dificultades de este tipo de reformas.

La comprobación de que el mayor número de reformas propuestas para los sistemas educativos de la región se refiere a la enseñanza media indica las dificultades existentes para definir los fines de este nivel y para precisar sus contenidos en relación con la inserción ocupacional de sus egresados.

2. Los grupos sociales que acceden a la educación media

Como ya fue dicho, alrededor de la mitad de la población teóricamente elegible en la región no finaliza la educación primaria, por lo que se encuentra inhabilitada para continuar estudios de nivel medio. Esto en términos generales implica la exclusión de la población rural, pero también de importantes contingentes proletarios y subproletarios de las ciudades de América Latina. En sentido contrario la exclusión define al grupo incluido, que comprende desde la clase alta que tradicionalmente siguió estudios, hasta una nueva clientela proveniente de la parte baja de las clases medias, y de sectores proletarios 'integrados'. La mayor parte de los educandos constituyen la primera generación que en su familia realiza estudios medios; simultáneamente en casi todos los países no sólo se eliminó el examen de ingreso para acceder a la educación secundaria sino que nunca existieron (o si existieron desaparecieron tempranamente) los consejos de orientación y los pases escolares que calificaban el destino en dos grandes categorías de aptos para la educación secundaria y de aptos sólo para la educación técnica.

El resultado ha sido que de una enseñanza secundaria notoriamente elitista y de un nivel de estudios exigente se ha pasado a que la educación secundaria fuera el prototipo de la educación media y que en cuanto a sus niveles académicos se asemejara a la primaria.

Cuando se compara la evolución de la educación media en América Latina con su similar europea surge como gran diferencia que mientras en la primera el acceso a la enseñanza secundaria fue muy fácil y la conversión en una enseñanza de tronco único basada en la secundaria muy rápida, en Europa la pauta dominante consistió en un proceso muy lento y aún no concluido de creación de ciclo común, mientras que se mantuvieron filtros que, primero al término de la primaria, luego al término de dos años de media y ahora al término de cuatro años de media, siguen actuando como selectores de los estudiantes para ubicar en ramas técnicas o en ciclos de capacitación laboral de naturaleza terminal a todos aquellos que no satisfacen un mínimo de competencia académica suficiente para continuar en la educación secundaria, definida por su exigencia intelectual.

En Francia hasta el año 1959 actuaba al término de la primaria un Consejo de Orientación que determinaba que el educando podía seguir en el Liceo clásico, o el Liceo moderno, o el Liceo técnico, o los colegios de estudios generales o, finalmente, los centros de aprendizaje que preparaban para el certificado de aptitud profesional. Los padres que estaban en desacuerdo con el fallo del Consejo de Orientación tenían como única opción presentar a sus hijos a una prueba de admisión en el tipo de establecimiento en que querían que continuaran los estudios; o de lo contrario solicitar la repetición del último grado escolar para que estuvieran en condiciones de ser 'orientados' en una forma más favorable.

Investigaciones del Institut Nationale d'Etudes Demographiques (INED) demostraron la alta correlación entre origen social bajo y orientación hacia colegios de estudios generales y aprendizaje, y origen social alto y orientación hacia liceos clásicos y modernos. Los rendimientos académicos eran desiguales y los profesores orientaban hacia los estudios y la inserción ocupacional probable de acuerdo con el origen social.

El sistema comienza a cambiar en 1963, cuando se establece por primera vez una enseñanza post-primaria de tronco común. "Los colegios de enseñanza secundaria constituyen una importante contribución a la democratización de la enseñanza porque por primera vez en la historia de las instituciones escolares francesas, todos los alumnos que salen de la escuela elemental se encuentran reunidos en un mismo establecimiento". 2/ Pero el primer ciclo de la enseñanza secundaria de cuatro grados tampoco era estrictamente común, ya que ella comprendía por una parte la enseñanza clásica y moderna largas, y por la otra la enseñanza moderna de tipo corto; al término de los dos primeros grados se producían transiciones que más bien eran desplazamientos de la más prestigiosa a la menos prestigiosa de aquellos alumnos que el Consejo de profesores entendía no satisfacían los estándares de requerimiento académico; a nivel de cuarto grado figuraba la "sección práctica terminal" para quienes no continuarían estudios.

Al término de los cuatro grados -cuya implementación se completa recién en el año 1966- actúa un Consejo de orientación que determina quiénes pueden seguir el segundo ciclo científico, literario o técnico industrial. Al término de los grados equivalentes al 5° y 6° de secundaria vuelve a intervenir el Consejo de profesores, estableciendo una variada gama de orientaciones hacia los distintos tipos de clases terminales cuya jerarquía va de la matemática a la técnica industrial pasando por las científicas, las económico sociales, las literarias y artísticas. Paralelamente la mayoría de los que realizaron un primer ciclo secundario corto son reorientados hacia el brevet de la enseñanza profesional en secciones industriales, comerciales y administrativas, al certificado de formación profesional o al certificado de aptitud profesional que se diferencian entre sí por su mayor o menor componente de preparación manual 3/.

En este sentido se puede establecer que cualquier comparación entre los sistemas educativos medios latinoamericanos y los europeos tiene valor sólo formal, porque en la región se establecieron criterios 'democráticos' de acceso y generalización de la educación secundaria de acuerdo con requerimientos académicos extremadamente bajos.

La demanda social de educación secundaria fue muy intensa porque ella era etapa previa para llegar a la universidad; y porque su realización parcial o total era condición indispensable para competir por el ingreso a las ocupaciones modernas del sector terciario, que se expandía y se expande en las ciudades de América Latina. Esta demanda social estuvo fuertemente influida por lo que se podría calificar de revolución de las expectativas urbanas. Prácticamente todos los grupos sociales medios, los proletarios, e incluso un sector de los marginales, creen tan firmemente en la función igualitaria de la educación y en el efecto mágico que tiene el ingreso a la misma, que consideran que independientemente de la condición social y cultural de la familia los hijos podrán obtener un título universitario 4/. En la creencia en una sociedad sin barreras juega un papel muy importante el proceso de cambio estructural al que está sujeta la región; familias que en el transcurso de una generación conocieron la transferencia de ocupaciones rurales a urbanas o de ocupaciones manuales o no manuales de bajo status, conciben que la educación permitiría a sus hijos sortear las barreras que ellos encontraron en su proceso de movilidad por su falta de educación. El proceso de creencia en la movilidad ascendente no es diferente al que registraron años atrás las sociedades del Río de La Plata en relación con los inmigrantes europeos 5/. Estas expectativas se vieron especialmente alimentadas porque en los intentos de establecer un consenso social y legitimar el sistema de poder y los estilos de desarrollo prevalecientes, los grupos que controlaban el Estado fueron proclives a aceptar las demandas de educación media y aunque resistieron demandas de participación en el poder y en los ingresos, promovieron para los sectores incluidos - por haber podido finalizar la primaria - una educación media de tipo único carente de filtros para el ingreso y muy permisiva en cuanto a la continuación de los estudios en virtud de un nivel académico bajo 6/.

Inversamente, en las sociedades europeas un antiguo y estructurado sistema de clases estableció la internalización de las barreras sociales, por lo que los grupos menos privilegiados solo demandaban aquella enseñanza que posibilitaba un mejoramiento de la condición social y cultural en una lógica de avances escalón por escalón, mientras que paralelamente las instituciones educativas mantuvieron sus valores propios respecto del nivel de conocimientos y de aptitudes de raciocinio y de lenguaje para continuar estudios, que fueron definidos por su naturaleza intelectual y no por su función social. Ello explica por qué en América Latina, a pesar de las condiciones sociales y culturales mucho menos avanzadas, el pase automático de la educación primaria a la secundaria (concebida como sinónimo de media) se dio dos o tres décadas antes que en Europa.

A partir de esta comprobación, se puede comprender por qué en varios países de la región se han intentado, desde fines de la década de 1960, reformas de la educación secundaria que tienden a transformarla en un ciclo que simultáneamente atienda la formación intelectual (como formación cultural o como formación preuniversitaria) junto a la formación técnica. Dado que la secundaria se transformó en media, se presenta el problema de cómo incorporar a ella las funciones específicas de las ramas comerciales y técnicas de ésta. En esta aspiración juegan problemas sociales y la presión que ese proceso de secundarización ha creado en la expansión universitaria. Por una parte se trata de canalizar hacia formaciones técnico comerciales a grupos sociales que, de

acuerdo con la línea de estratificación prevaleciente, no 'deberían' intentar acceder a la educación superior; por la otra, de satisfacer de alguna manera los requerimientos de personal con formación técnica y comercial que plantean la industria y el terciario modernos.

Pero el intento choca con múltiples dificultades, dado que la extracción social de los estudiantes que llegan a un tercer o cuarto grado de enseñanza media ya es lo suficientemente alta como para que no les interese una orientación hacia ocupaciones técnicas 7/. Por otra parte éstas tienen un mercado de empleo más reducido que el administrativo, de servicios y profesional, al que se puede acceder teóricamente con la educación secundaria y más aún con la educación superior.

3. Fines y contenidos divergentes

Los proyectos reformistas que se mencionan más adelante en este capítulo omiten "el principio elemental de que para crear capacidades especializadas deben crearse organismos especializados; pero no pueden originarse con una enseñanza amorfa criterios orientados en un sentido determinado; (...) la diversidad de las orientaciones en la enseñanza hace necesaria la división de las ramas y de los institutos que las desarrollan. La adquisición de todas las aptitudes y de todas las capacidades por una sola persona es sólo un ideal irrealizable, y, ya lo dijimos, existe confusión entre lo ideal y lo realizable, cuando se pretende atribuir a una rama de la enseñanza una finalidad compleja y no definida" 8/.

Esta confusión se explica por el objetivo social de las reformas que básicamente intentan preservar el espíritu 'democrático' y la libertad en la continuación de los estudios a la vez que, contradictoriamente, tratan de establecer una selección y orientación de los estudiantes entre estudios universitarios y estudios técnicos, sin afectar la imagen del sistema educativo único para estudiantes con condiciones sociales diferentes y capacidades intelectuales disímiles. Lo que en otros sistemas educativos se ha preservado mediante una organización que mantiene el carácter único hasta cierto grado y luego ofrece polifurcaciones o salidas hacia centros de capacitación laboral, de acuerdo con una selección que realiza el mismo sistema, en América Latina se presenta amorfo, en algunos ciclos que pretenden simultáneamente ser únicos, intelectual-culturales y de capacitación laboral, para una masa estudiantil que generalmente es del orden del tercio de la población en edad de realizar esos estudios.

El predominio de las funciones sociales ha oscurecido los objetivos específicos de la educación. Si se trata de la educación general y común de nivel medio, o si se trata de la educación secundaria, éstas atienden a adolescentes que se encuentran en una etapa de socialización para la sociedad específica en la que van a vivir, inserta a su vez en un mundo con interdependencia creciente en términos de cultura, ciencia y tecnología. Esos estudiantes, lejos de ser una élite, constituyen una masa pero que no llega a ser una representación de la totalidad de la sociedad nacional; están

destinados, en virtud de esas características, a formar parte del medio urbano y dentro de éste a desempeñar ocupaciones que van desde las administrativas y comerciales hasta las profesionales. Paralelamente, una parte de los mismos encontrará su inserción ocupacional en las industrias de más alta tecnología y que en consecuencia requieren menor especificidad para el desempeño de las tareas, pero que reclaman con mayor énfasis formación general para asegurar la integración a una organización social compleja como es la empresa.

Dada la etapa biológica por la que pasan los educandos y el haber recibido anteriormente una formación básica, este tipo de educación tiene por objetivo el conocimiento del medio social y físico, la creación de capacidades para el razonamiento o la comprensión científica, los instrumentos de la lógica del pensamiento como el idioma y las matemáticas, la atención a la emotividad en efervescencia propia de la adolescencia y la trasmisión de la problemática trascendente o filosófica.

La enseñanza de esos contenidos es por definición cultural lo que la separa tanto del pre-profesionalismo universitario como del pre-profesionalismo técnico porque de lo que se trata es de integrar social y culturalmente y de desarrollar una estructura mental. Si ella se logra por medio del razonamiento, la experimentación y la capacidad de analizar problemas va a ser fundamental tanto para la formación especializada en una rama universitaria, como para la formación técnica posterior o para el desempeño en la amplia gama de las actividades modernas que requieren una capacitación técnica específica muy limitada, pero que reclaman cada vez más una capacidad general de abordar problemas o de adaptarse a situaciones cambiantes, tanto tecnológicas como sociales.

Pero como ya fue dicho, se están formando generaciones cuyo ciclo de actividad futura continuará hasta avanzada la primera mitad del siglo XXI. Sin incurrir en ningún género de futurismo es evidente que las sociedades latinoamericanas, por su grado de desarrollo creciente, van a ser progresivamente científicas e intelectuales, lo que establece de por sí la prioridad sobre el tipo de conocimiento que debería ser central en la formación cultural general. En la base está el lenguaje porque sin él no hay estructura de pensamiento, y en el centro están las matemáticas y las ciencias, aportando las primeras el código de análisis moderno y las segundas la iniciación al método experimental y a la comprensión de un mundo en que el factor tecnológico es creciente. Pero tanto la ciencia como la técnica se desarrollan en sociedades progresivamente complejas, en las que hay una tendencia creciente a excluir a los individuos de la participación en nombre de un presunto tecnicismo necesario para la toma de decisiones sociales inabordable para los legos; por lo tanto, la iniciación en las ciencias sociales constituye un capítulo indispensable para la organización de una sociedad democrática. A lo anterior se agregan las actividades expresivas, físicas y las lenguas modernas para una comunicación internacional creciente. Y por último, y no menos importante, la iniciación en los principios que rigen los procesos técnicos como aplicación de la ciencia y como instrumentalidad operativa, lo que no debe confundirse con la formación técnica especializada, función que deben cumplir centros igualmente especializados.

Si estos son los elementos, los problemas centrales de este nivel educativo se encuentran en la manera de enseñarlos, es decir, en los métodos para lograr a través del proceso de enseñanza el desarrollo de la capacidad de análisis y de reflexión. Por ello la reiteración de reformas que cambian la duración de los ciclos o trasladan la ubicación de las asignaturas de uno a otro lado no solucionan los problemas educativos sino que, en general, tienen que ver con el deseo de aplacar el desasosiego que se registra por los bajos resultados educativos y el intento de cambiar las apariencias sin cambiar la realidad. El cambio de la realidad es complejo y no se puede lograr sólo a partir del fugaz paso de un ministro por la Secretaría de Educación.

Emile Durkheim en L'Évolution de la Pédagogie en France anotaba que en un ciclo de naturaleza cultural como es la educación secundaria, en cada etapa social y en relación con las características sociales de los estudiantes, alguna asignatura ha jugado un papel central en cuanto clave del desarrollo del pensamiento. Ese papel lo tuvo históricamente el latín, a través de cuyo aprendizaje se intentaba generar un sistema de análisis y un ordenamiento del pensamiento sobre la base de la estructura lingüística. Una labor similar cumplió la lengua vernácula para la burguesía en ascenso, con un proyecto de secularización e integración de la sociedad, a partir de un código de comunicación implantado en un territorio que también sería el mercado nacional. Posteriormente la historia y la filosofía desempeñaron funciones similares, enfatizando la integración y la comprensión de la sociedad nacional por la vía del análisis de su conformación histórica y la discusión de los problemas que plantean la metafísica y la lógica. Este tipo de metodología, basada en la discusión de problemas cuya naturaleza, si bien establecía un orden racional dirigido al desarrollo del pensamiento, se prestaba a facilitar la caída en el formalismo y la retórica, fue sustituido (o más bien complementado) con la iniciación a las ciencias experimentales, respondiendo tanto al desarrollo de la sociedad industrial y de la ciencia, como a la necesidad de formar dirigentes que comprendieran quehaceres básicos en la conformación de sus respectivas sociedades.

En esta evolución europea cuyo mejor exponente es el proceso educativo en Francia, se incorpora en la post-guerra (particularmente en la V República) la decisión de modernizar la educación secundaria y superior para propiciar el desarrollo de una industrialización basada en la ciencia y la tecnología, lo que promueve que las disciplinas científicas y las matemáticas tengan una alta prioridad en la enseñanza secundaria. Así, las orientaciones prestigiosas de la misma son las científicas, ampliamente dotadas de recursos, mientras que las literarias, las humanistas e incluso las sociales adquieren un status de segunda clase 9/.

Un análisis de la educación básica y secundaria latinoamericana no permite identificar cuál es el principio educativo y menos aún qué tipo de mentalidad se quiere formar. En la región se han acumulado imitaciones de sistemas educativos de los más variados países y en general se ha procedido a la agregación de disciplinas y tipos de conocimiento, más que a la determinación de uno central en el sistema. A este problema de falta de definiciones se han agregado dos variables que dificultan la modernización de los sistemas educativos. Uno es el de la carencia de recursos para remunerar adecuadamente al tipo de profesores necesario para el desarrollo de las capacidades

científicas y el otro es la variable política. En sociedades que se han caracterizado por una falta de consenso, con discrepancias profundas sobre el estilo de desarrollo y movilizaciones políticas juveniles, la preocupación por la socialización política de los jóvenes ha pasado por algunas tendencias que son por esencia contrarias a la modernización indicada. En lo social han consistido en una formación en la historia remota, dejando totalmente de lado la comprensión de las estructuras sociales presentes, con una visión más propia de la concepción heroica de Carlyle que de una historia social y económica moderna. En lo científico la preocupación por la autoridad y la disciplinas ha bloqueado las metodologías de libre indagación y experimentación a cargo de los estudiantes e incluso hasta ciertas metodologías de enseñanza de las matemáticas como ocurrió en un país latinoamericano en que se prohibió la enseñanza de las matemáticas modernas porque, al carecer de axiomas, introducían dudas que podrían trasladarse a la puesta en cuestionamiento de valores sociales presentados como inmanentes.

4. Los efectos de las características del mercado de empleo sobre la educación media

En alguna medida parte de la indefinición conceptual sobre la educación secundaria y el ciclo básico por un lado y la educación técnica por el otro, se origina en la situación cambiante del mercado de empleo al que teóricamente han de acceder los egresados y los desertores de este nivel de enseñanza.

En lo que hace a la enseñanza secundaria, si bien como se señala en la parte VIII de este Informe, la proporción de los que siguen estudios superiores parece haberse incrementado en el último período, es evidente que ha dejado de ser la educación 'preparatoria para las facultades'. Para los que siguen estudios universitarios se plantea una polarización tan extrema de carreras y profesiones que hace muy difícil que la enseñanza secundaria pueda responder simultáneamente a orientaciones tan disímiles. Esta situación la impulsaría a definirse cada vez más hacia la formación cultural general, pero tanto desde las universidades como desde las familias se tiende a reclamar una pre-especialización o al menos la adquisición de conocimientos dirigidos en mayor medida hacia los estudios futuros. Como estos son tan variados, la solución de transacción consiste como siempre en agregar asignaturas y áreas de conocimiento, con la inevitable consecuencia de sustituir la verdadera formación por la acumulación indiscriminada de información.

Pero a la vez el hecho que un importante porcentaje, además progresivamente creciente, de estudiantes secundarios, deserta sin completar el ciclo y demanda posteriormente ocupaciones en una variada gama de actividades, promueve dos tendencias: una, consistente en establecer ciclos internos cuya duración no está relacionada con ninguna etapa de maduración intelectual sino con los cortes que motiva el punto de mayor frecuencia de la deserción; la otra consistente en reclamar, lográndolo a veces, la incorporación de asignaturas que tienen que ver con las actividades comerciales, sin por ello instituir bachilleratos especializados en lo económico y social como los creados en Europa (en América Latina en alguna medida se le parece la experiencia de Argentina, que siempre

mantuvo un porcentaje significativo de la matrícula en bachilleratos de este tipo).

La presión sobre el sistema de educación secundaria para que 'habilite para el trabajo' se incrementa en la medida en que la inserción ocupacional de los bachilleres con estudios incompletos es cada vez más difícil, mientras que las ocupaciones que desempeñan están posiblemente entre las más afectadas por la disminución de los ingresos. En este ciclo funciona de una manera muy rígida la pretensión de que la educación sea capaz de lograr un 'producto terminado' para el mercado de empleo pero esta pretensión resulta muy difícil de implementar porque por un lado el mercado para los desertores y egresados de este nivel es extremadamente variado y las mismas ocupaciones tienen contenidos diferentes según el tipo de empresa de que se trate, mientras que el ciclo de estudios es común y pretende lograr por la vía de la agregación la satisfacción de estas demandas contradictorias.

Existe una carencia notoria de "bocas de salida" que deberían estar constituidas por centros de capacitación laboral organizados conjuntamente por las autoridades educativas y los sectores de actividad económica. Su implementación permitiría que quienes hubieran realizado un ciclo de tres, cuatro o cinco años de naturaleza cultural pudieran capacitarse (con uno o dos años de estudios y prácticas laborales) en la variada gama de sectores de la actividad terciaria que van desde la hotelería hasta la atención bancaria. Este tipo de centros de capacitación cumple en las sociedades desarrolladas un papel muy especial, porque al estar articulados con los sectores de la actividad económica pueden recoger rápidamente las demandas de calificación de la mano de obra, que están en permanente cambio no sólo respecto del tipo de actividad sino en cuanto al contenido de la misma.

En la rama de la educación media comercial y técnica, los problemas que se derivan de la situación del mercado no son menores. En este tipo de educación sigue pesando la antigua tradición de formación artesanal que la caracterizó en sus orígenes. La educación técnica tiene una inercia muy alta, porque una vez establecidas las escuelas, adquirido el equipamiento y reclutados los profesores, si la ocupación hacia la cual está dirigida la formación pierde participación en el mercado de empleo o ha sido sustituida en buena medida con nuevas tecnologías, el establecimiento difícilmente puede cerrar, liquidar como chatarra su equipo, reciclar a sus profesores de taller para otras formaciones, etc.

Otro problema es el del tamaño del mercado. En el supuesto que la ocupación no experimente cambios, en muchos países de América Latina donde el tamaño del mercado es reducido, la formación sistemática puede saturar la demanda existente al cabo de unos años y a partir de ese momento el centro educativo queda afectado por la dificultad para la inserción ocupacional de sus egresados.

Otro aspecto no menos complejo es que la formación técnica está en algunos países teóricamente concebida para preparar técnicos y no obreros. Luego de seis años de primaria, dos o tres de ciclo básico y tres o cuatro de enseñanza técnica especializada, el egresado que pertenece a un sector 'selectivo' (20 o 30%) de la población que tiene 12 años de educación difícilmente pueda aceptar una posición de obrero. Pero en las posiciones de técnicos en las empresas

industriales compiten los egresados de este tipo de enseñanza con los de menor escolaridad, pero que han adquirido una experiencia en el trabajo, y finalmente con los que provienen de la educación superior corta o de los estudios incompletos en la misma 10/. La consecuencia es que el mercado es más reducido de lo que supone el modelo teórico y una parte considerable de los técnicos de nivel medio se orienta hacia las funciones de mantenimiento y de servicios ya sea por cuenta propia o en establecimientos públicos y privados que tienen una mayor elasticidad de demanda.

Pero tal vez el problema mayor es el de la heterogeneidad del mercado. En él coexisten pequeños talleres con grandes empresas de tecnología avanzada, y empresas intermedias con equipos antiguos y readaptados, registrándose en el conjunto una gran variedad de condiciones tecnológicas y de formas productivas, al igual que niveles de remuneración muy desiguales. Dado ese panorama el problema es hacia qué horizonte apunta la formación técnica, ya que no puede apuntar a todos y tener variedades de equipamiento ajustadas a las diversas antigüedades del parque industrial del país.

En los países en los que actúan centros de capacitación laboral organizados nacionalmente, la enseñanza técnica tiene que definir espacios en relación con el que ocupan dichos centros. Esto ha influido en la tendencia a ubicar la enseñanza sistemática en el nivel de formación de técnicos, dejando la calificación obrera a cargo de los centros de capacitación. Pero esta opción, en la que influye además el hecho que los centros de capacitación tienen más fácil acceso al equipamiento de las empresas, mientras que los institutos de enseñanza deben intentar reproducir en su microcosmos la tecnología industrial prevaleciente, plantea como necesidad ineludible ubicar la formación en un nivel crecientemente científico, lo que la aleja de la formación técnico manual.

Frente a este conjunto de problemas en muchos países se han ensayado con éxito los sistemas de formación polivalente en distintos tipos de talleres y especializaciones, unidos a una formación cultural que da previamente la misma enseñanza técnica o recibe del ciclo básico, común con la secundaria 11/. Estos sistemas han demostrado ser particularmente aptos en países con mercado de empleo industrial reducido y sujetos a fluctuaciones pronunciadas en el nivel de ocupación, derivadas de la misma debilidad cuantitativa de la producción industrial.

Si en la definición de la enseñanza técnica pesan en forma dominante los problemas del empleo, no lo hace en menor grado la situación de la educación previa. Cuando la educación primaria sólo la logra menos de la mitad de la población elegible, una educación técnica de nivel medio es, de hecho, una educación selectiva desde el punto de vista social. Por tanto quienes acceden a la enseñanza media se desinteresan de la rama técnica, y a la postre la llamada enseñanza técnica tiene como clientela a estudiantes del sexo masculino, interesados más que nada en una formación que les permita desempeñar las posiciones que heredarán de padres que tienen talleres independientes o en una preparación técnica donde sufrirán la competencia de los que han cursado estudios terciarios y de los que se han formado en las empresas. En las fábricas de nivel intermedio se recluta un personal que no tiene la primaria completa y las fábricas de tecnología avanzada, que remuneran mejor, y cuya tecnología no requiere calificación técnica, reclutan entre los desertores del secundario o de los que terminaron solamente la primaria. En esas condiciones son las escuelas de orientación comercial las que reclutan más alumnos junto a las escuelas para alumnado femenino. Este se caracteriza por: primaria completa, origen social popular, carencia de expectativas de la familia en cuanto a

estudios posteriores de las mujeres por lo que las envían a formarse para actividades artesanales que puedan ser complementarias con las tareas domésticas.

Inversamente en los países en que la educación primaria completa comienza a ser una condición general de la población, la enseñanza técnica pasa a tener un espectro de posibilidades mucho más amplio; ya que las empresas requieren como condición mínima la primaria, toda la formación adicional constituye una ventaja para obtener ocupación. Un ciclo inicial de formación polivalente asegura una capacidad técnico manual mínima, pero muy útil para insertarse en la actividad obrera; y a partir de la formación polivalente es posible organizar la enseñanza técnica superior, con educandos que han obtenido previamente la capacitación manual, desarrollando en este segundo ciclo la formación científica. Este tipo de situación educativa favorable al desarrollo de la enseñanza técnica es aún más ventajoso cuando la producción industrial está a cargo de medianas empresas y el tipo de producto que se elabora requiere de las competencias individuales. Este parece haber sido el caso de Uruguay en la segunda mitad de la década de 1970: a partir de una consolidada educación primaria y la cobertura más alta en materia de educación media en la región en este país se asistió a un desarrollo de la educación técnica en desmedro de la secundaria, en el marco de un modelo económico que restringió las ocupaciones y los ingresos del terciario moderno mientras favorecía un importante crecimiento de industrias de tamaño y tecnología medios con la consiguiente expansión de la ocupación obrera.

B. Modificación cualitativa de la educación media 12/

1. Concepción de la educación media en cuanto a estructuras y contenidos

a. La estructura de la enseñanza media

En las últimas décadas, el proceso de ampliación, diversificación y articulación de la estructura de la enseñanza media se ha ido registrando gradualmente en función de su tasa de expansión cuantitativa, de las características de la demanda de esos estudios y de los requerimientos del aparato productivo. Si bien ha respondido a ciertas notas comunes a toda la región, dicho proceso ha adquirido connotaciones específicas según los países. Así, en los de mayor desarrollo educativo relativo y con una mayor extensión de la enseñanza media, si bien la rama secundaria domina, la diversificación y articulación de sus modalidades se ha dado en forma más acentuada; en cambio en los países donde todavía el nivel medio tiene un menor desarrollo, continúa predominando la educación secundaria y las otras modalidades no sólo tienen menor extensión cuantitativa sino que son menos valoradas por la demanda. En los países primeramente nombrados parecería que, a partir de un determinado nivel de desarrollo de las industrias, las modalidades técnicas adquieren una mayor jerarquía académica, con énfasis en los contenidos de carácter científico, aunque su expansión cuantitativa puede ser menor, en función del escaso dinamismo del mercado de empleo en el sector industrial. A pesar de estas diferencias se

señalarán a continuación algunos de los aspectos generales más significativos en cuanto a la estructura de la enseñanza media en la región.

En términos generales tiene una duración que oscila entre 5 y 6 años de escolaridad, a partir de la educación primaria. En la mayoría de los países se divide en dos ciclos: un primer ciclo, de tres años de duración, de carácter básico y que tiende a tener contenidos comunes entre las distintas modalidades a fin de posibilitar la articulación horizontal; un segundo ciclo, superior, de dos o tres años de duración, que presenta características diferentes según la modalidad de que se trate e, incluso, según las características generales de la educación media en cada país.

En la última década se ha planteado, en distintas circunstancias, la discusión sobre la obligatoriedad de la enseñanza media, especialmente de su primer ciclo. Estos planteos, incorporados en su mayoría en las propuestas de reforma de este nivel que se han registrado en gran número de países, parten de la extensión de la obligatoriedad establecida en los países europeos en la década de 1970 a un nivel equivalente, o superior, al del primer ciclo de la enseñanza media en los países de la región. Los defensores de esta propuesta destacan, por una parte, la gran extensión cuantitativa del nivel que hace que en las áreas urbanas un porcentaje apreciable de los alumnos que concluyen la enseñanza primaria ingresen a la media; otro de los argumentos destaca la cada vez más acentuada tendencia del mercado de empleo a incrementar los requerimientos educativos para la mayoría de las ocupaciones comerciales, administrativas y técnicas, llevándolos, por lo menos, al primer ciclo del nivel medio.

Frente a estos fundamentos, propios de la perspectiva de los sectores medios urbanos que más influencia han tenido en las decisiones en materia de política educacional en las últimas décadas, se plantean los derivados de la situación de exclusión educativa de vastos sectores sociales que se ha registrado en la mayoría de los países de la región, particularmente en las áreas rurales. Para esta otra perspectiva, la extensión de la obligatoriedad escolar al nivel medio implicaría dejar de lado, o por lo menos postergar, la atención prioritaria de los amplios grupos poblacionales que no asisten o no asistieron a la educación primaria o que han desertado en sus primeros años, constituyendo el importante contingente de analfabetos o semianalfabetos que registra actualmente la mayoría de los países de la región, incluso entre su población joven, como se ha visto en la Parte IV.

La diversificación de la estructura de la enseñanza media ha llevado a la creación de diversas modalidades con características y funciones académicas y sociales diferentes. En algunos casos dichas modalidades habilitan para el ingreso a la universidad y, simultáneamente, acreditan una calificación para incorporarse al mercado de empleo; en otros, probablemente la mayoría, las certificaciones reconocen una sola de estas opciones. De cualquier manera, esto tiene validez sólo desde un punto de vista formal, por cuanto ni uno ni otro tipo de certificación asegura efectivamente por sí misma el ingreso a la universidad o al mercado de empleo en la ocupación para la cual el egresado fue supuestamente preparado.

Desde el punto de vista de las oportunidades de opción que se ofrecen al alumno, la estructura es 'inicial' y 'puntual'. Las oportunidades intermedias y graduales son muy escasas. Aunque existen ciclos, están internamente condicionados entre sí de tal manera que la opción por rama, determinada por una orientación dentro de ella, debe producirse en el momento del ingreso. Es además puntual, por necesaria consecuencia de ubicar las opciones en un momento determinado y porque existe escasa articulación en el sistema. La gradualidad supondría un alto grado de articulación horizontal, además de la existencia dentro del mismo establecimiento de una pluralidad de opciones. Dicha articulación horizontal existe teóricamente en algunos casos pero en la realidad es muy difícil de implementar.

Las deficiencias en la articulación vertical entre los distintos cursos y ciclos de la enseñanza media, con sus características y exigencias académicas a veces muy disímiles, son causa de un índice de deserción significativo, aunque menor que el que se produce a nivel primario.

Generalmente es deficiente la articulación entre la enseñanza primaria y la media, no tanto por razones de estructura formal sino por las marcadas diferencias organizativas y curriculares que presentan cada uno de estos niveles; de igual manera, como ya se ha señalado, es relativamente limitada la articulación entre la enseñanza media y la universidad.

La enseñanza media se caracteriza por una estructura organizativa con un carácter fuertemente disociador. La estructuración de planes de estudio rígidos, integrados por disciplinas independientes, la presencia de profesores especializados pero sin integración al establecimiento y muchas veces con una precaria formación pedagógica, la separación de funciones y tareas de enseñanza, disciplina y administrativas en agentes diferentes y otros factores similares generan en este nivel serias limitaciones para asegurar una formación integrada del adolescente y, especialmente, para brindar dicha integración en el nivel de la estructura curricular en su conjunto.

En relación con la configuración de los planes de estudio predominan los cursos 'obligatorios' sobre los optativos que en general son muy escasos o prácticamente inexistentes. Es decir, los planes de estudio se encuentran predeterminados y no permiten opciones personales a los estudiantes. A esto se agrega el escaso desarrollo de los servicios de orientación, tanto pedagógica como personal y vocacional, en este nivel en que su existencia constituye un requerimiento derivado de la problemática de los adolescentes que concurren a sus aulas. Ciertas experiencias llevadas a cabo en algunos países con la creación de cargos de profesores orientadores, consejeros o guías, según las diferentes denominaciones existentes, parecen haber constituido un avance en este aspecto.

A estos rasgos de la estructura académica se agregan los de la estructura administrativa, que puede ser caracterizada como fuertemente burocrática en razón de su centralismo, la escasa participación que posibilita, el excesivo reglamentarismo y formalismo de su funcionamiento y la gran rigidez institucional. Esta estructura administrativa comparte las mismas limitaciones de todo el sistema pero, probablemente, en razón de los cuestionamientos de que es objeto el nivel medio, ellas parecen acentuarse, registrándose una tendencia a aislarse,

tanto con respecto a la sociedad y sus instituciones como con relación a los otros niveles educativos y al resto de la administración del Estado. Tal vez la intensidad de los cuestionamientos influya también, paradójicamente, para que la estructura y el funcionamiento de la supervisión sean meramente rutinarias, formales y de contralor, en vez de coadyuvar al mejoramiento cualitativo del nivel medio, como sería su responsabilidad principal.

b. Contenidos de la enseñanza media

La mayoría de las sucesivas transformaciones que ha registrado la enseñanza media en las últimas décadas, como manifestación de una constante actitud crítica acerca de su funcionamiento y sus resultados, han consistido en cambios de la estructura y de los currícula, buscando la superación de los problemas percibidos. Sin embargo se puede afirmar que la mayoría de ellos han tenido un carácter más formal que sustancial; por tal motivo, los sucesivos diagnósticos continúan señalando prácticamente los mismos problemas críticos.

La indefinición acerca de los objetivos, de la función social y de la estructura de la enseñanza media ha llevado a una situación ambigua y conflictiva en cuanto a sus contenidos. A diferencia de los otros niveles, en los que la política de acceso, la correspondencia con el mercado de trabajo y la formulación de los contenidos son mucho más claros, los planes de estudio y los contenidos han sido objeto, como ya se señaló, de revisión constante en función de la evolución del conocimiento, la reformulación de concepciones pedagógicas, el acceso de nuevos sectores sociales y los requerimientos del mercado de trabajo.

En cuanto a los programas, objeto principal de las críticas constantes, pueden ser analizados desde distintas perspectivas; una de ellas es el grado de modernización. Al respecto existe consenso acerca de su falta de actualización, juicio establecido en la casi totalidad de los diagnósticos; así, por ejemplo, en uno de los de Argentina se señala que "los planes de estudio carecen de actualización y funcionalidad y responden, con frecuencia a pautas perimidas"^{13/}.

Esta apreciación se extiende tanto a los contenidos que se refieren a las ciencias humanas como a las ciencias naturales. Así, por ejemplo, se denuncia que en materia de literatura los planes de estudio no incluyen obras de escritores contemporáneos; en ciencias sociales, la historia no llega más allá de la primera guerra mundial; en matemáticas no se incorporan en forma generalizada los avances científicos; en las ciencias físicas y químicas no se estudian las modernas teorías que han modificado sustancialmente la visión del mundo contemporáneo.

Otra de las críticas habituales se refiere a la escasa profundidad en el tratamiento de los temas en razón de la excesiva cantidad de información que se intenta transmitir, por lo que los contenidos se caracterizan como eminentemente enciclopédicos. Así, en distintos documentos nacionales se señala que "el exagerado intelectualismo o memorismo prevalece en la práctica didáctica y en el aprendizaje"^{14/}, que "es un lugar común hablar del bajo nivel de los estudios secundarios, de programas de estudio enciclopédicos, recargados de teoría y sin sentido práctico (...) de la enseñanza demasiado libresco"^{15/} o que "se mantiene en la secundaria el concepto de saber tradicional, resumido en una

enciclopedia de las ciencias y caracterizado por un recargo innecesario de materias (...) un afán de información exhaustiva e inoportunamente especializada" 16/.

El enciclopedismo lleva a que la organización de los contenidos en los programas se realice en función de la estructura lógica de la disciplina científica respectiva y no tenga en cuenta el desarrollo evolutivo del alumno ni sus preocupaciones e intereses. Esto lleva a que el contenido de algunas asignaturas tenga un carácter abstracto y desvinculado de la realidad concreta en los primeros cursos de la enseñanza media contrastando con las características de los conocimientos impartidos en el nivel primario y la edad de los alumnos, lo que ocasiona un grave problema de articulación que afecta el rendimiento y la permanencia de un porcentaje significativo de los mismos.

Por ello la concepción vigente en cuanto a la realidad es 'ahistórica' y 'desarticulada', lo que se expresa en la disociación de disciplinas y contenidos, tal como actualmente se imparten. Al respecto se ha señalado que "es necesario que reflexionemos en las consecuencias de la absurda estratificación de los programas. Estamos atiborrando al alumno con programas divergentes o inconexos con los que matamos su capacidad de aprender" 17/.

Esta disociación se manifiesta en el hecho de que cada materia sea dictada por un profesor diferente y no existan entre las cátedras ni entre los docentes mecanismos significativos de coordinación; por lo que la realidad ese presenta como una materia que debe ser comprendida como suma de sus respectivas partes. Esto es contradictorio con los avances contemporáneos de las teorías del aprendizaje, en las que el énfasis se da a la necesidad de la comprensión global e integradora de la realidad en su conjunto.

Otro aspecto de mucha significación es que los programas y sus contenidos privilegian criterios de verdad de carácter unilateral, por lo que transmiten sólo una visión de la realidad sin favorecer la posibilidad de contrastar diferentes teorías o perspectivas; de esta manera, generalmente "aplica modelos sociales extranjeros o transfiere sistemáticamente normas de autoridad o subordinación que beneficien a los grupos dominantes o a las potencias hegemónicas del mundo" 18/.

Esta afirmación conduce al planteamiento de otro de los problemas centrales en cuanto a los contenidos. La estructuración de las ciencias sociales, particularmente de la historia, se hace a partir de modelos y ejes de los acontecimientos sucedidos en los países centrales, habitualmente los europeos, por lo que al estudio de la historia nacional y latinoamericana no se le brinda una interpretación que permita su adecuada comprensión; incluso la importancia otorgada al conocimiento de la historia y la realidad de América Latina es muy escasa y se ve influenciada por una visión parcial proveniente de la que puede denominarse como 'interpretación oficial', por lo que muchos acontecimientos y contenidos culturales se brindan en forma equívoca y desnaturalizada.

A estos problemas acerca de los programas de la enseñanza media se agrega el del desarraigo de los contenidos en relación con los intereses y necesidades de los alumnos, ya que los mismos no se refieren ni parten de la problemática que éstos están viviendo. Así, se ha señalado que "los diseños, enfoques y contenidos

de los programas de estudio se hallan insuficientemente vinculados a las necesidades psicológicas y sociales de los alumnos y a las condiciones geográficas y económicas de las distintas regiones del país", agregándose que "a pesar de las importantes reformas que han experimentado los programas y los libros de texto, el carácter indiferenciado de su contenido no facilita la atención educativa de grupos e individuos con características distintas 19/.

Es decir, que el carácter uniforme y general de los programas hace que sólo se adapten a ciertos grupos sociales, probablemente los sectores de la clase alta y cuadros intelectuales para quienes se diseñaron originalmente, y no respondan a las características sociales y culturales de la mayoría de la población escolar, integrada por los nuevos sectores que accedieron en las últimas décadas al nivel medio. En este sentido, los contenidos no son significativos para la etapa evolutiva y de formación que los jóvenes atraviesan y para el contexto social en el que viven.

No sólo puede señalarse el carácter uniforme de los contenidos, sino también la rigidez y uniformidad de toda la organización curricular del nivel medio (horarios, régimen de enseñanza, de evaluación y promoción, de asistencia, de disciplina, etc.); esto contrasta con las características básicas, psicológicas y psicosociales, de la adolescencia. Mientras el alumno que inicia el ciclo medio, a los doce o trece años, es significativamente diferente del que lo finaliza, a los diecisiete o dieciocho años, los rasgos estructurales de la organización escolar y curricular que acompaña este proceso se mantienen inalterados.

De igual manera que en la orientación de la matrícula según modalidades predominan los estudios tradicionales sobre las carreras técnicas, dentro del curriculum de la enseñanza secundaria continúa el predominio de las asignaturas y enfoques clásicos frente a los científicos. Este problema fue objeto de análisis en los últimos años; así, se puso de relieve que la orientación valorativa en cuanto a enseñanza media privilegiaba los contenidos y orientación tradicionales en vez de los de carácter científico propios de estructuras sociales más modernas. De igual manera, la formación tecnológica, componente básico en la formación cultural general exigida por las características de la sociedad actual, era restringida sólo a la educación de carácter técnico y estaba casi totalmente ausente en los cursos a los que concurre la mayoría de la matrícula del nivel medio.

Estas orientaciones aparecían como factor crítico cuando la enseñanza media jugaba un importante papel en la formación de las élites dirigentes de la región. Sin embargo, ya en algunos de esos diagnósticos se señalaba que la lentitud en el cambio curricular de la enseñanza media respondía a la contradictoria demanda que ejercían los diferentes grupos sociales que operaban sobre el sistema educativo (sectores tradicionales, capas medias heterogéneas, docentes, etc.) y a la incompatibilidad de intereses que podía existir entre ellos 20/.

c. Metodologías de enseñanza y formación docente en la educación media

De igual manera que en cuanto a la estructuración y selección de los contenidos, en lo referente a la metodología de enseñanza continúa predominando una orientación tradicional en la que el profesor se reserva el papel activo y de carácter directivo y a los alumnos les es asignada una función pasiva y de carácter meramente receptivo. De ahí que predominen las técnicas narrativas sobre las de características experimentales. En general, el contacto de los alumnos con la realidad está mediatizado por el discurso del profesor o por el contenido de los textos que éste le indica, y sus posibilidades de aprobación y promoción dependen de su capacidad para retener y reproducir ese discurso. La interacción directa con la realidad y las experiencias y descubrimientos de los alumnos son, en general, dejadas de lado por las metodologías vigentes.

La utilización de metodologías de carácter narrativo implica para el profesor una función netamente directiva con escasa, o nula, participación de los alumnos. Hay un líder autoritario y un conjunto de receptores totalmente pasivos que carecen de la posibilidad de incidir de manera significativa en la determinación tanto de los contenidos como de la modalidad para adquirirlos; los profesores, como representantes del poder centralizado que implica la organización escolar, imponen las condiciones en las cuales las actividades y relaciones de los alumnos deben encuadrarse. Si éstos no se ajustan a los límites establecidos son reprimidos a través de mecanismos disciplinarios.

Esta forma de organización escolar y del proceso de enseñanza es contradictoria con las características vitales del adolescente, que implican una actitud activa inquieta, crítica y de redescubrimiento y redefinición de la sociedad y de su inserción en ella. Por eso se puede afirmar que un proceso pedagógico de las características anotadas es un factor que incide muy negativamente en cuanto a la motivación de los alumnos, que muestran cada vez mayor desinterés por los estudios de nivel medio; esta actitud lleva al fracaso escolar y a la deserción o al mero acatamiento formal, a esa falsa 'cultura escolar' tan alejada de la realidad social.

En cuanto a las formas de trabajo, se observa que priman aquellas en las cuales los sujetos se integran en forma individual y existen muy pocas ocasiones en las que sea posible desarrollar aprendizajes grupales. La relación es entre el profesor y cada uno de los alumnos, que responden por su aprendizaje aisladamente; estas formas son eminentemente competitivas y en esta característica se basa parte importante de los incentivos escolares. Si bien se reconoce que cada vez más se ha venido utilizando la dinámica grupal como técnica de aprendizaje, no se ha incorporado hasta el punto de alcanzar a modificar sustancialmente las relaciones individuales y competitivas predominantes. Por el contrario, se observan casos en los cuales las técnicas de dinámica grupal permiten que la competitividad se instale en el interior del grupo.

Los regímenes de evaluación y calificación se preocupan por juzgar el nivel de reproducción de los contenidos dados por el profesor y el acatamiento a las pautas de enseñanza vigentes desautorizando la posibilidad de aportar nuevos enfoques y contenidos que sean producto de la labor de análisis independiente y de investigación de los alumnos, ya sea en forma individual o grupal. En tal sentido, estos regímenes no tienden a evaluar el conjunto de factores que hacen

a la tarea educativa y la evolución del alumno en ella sino sólo a medir su nivel de sometimiento a la 'cultura escolar'; los desvíos son sancionados con la baja calificación y la reprobación, por lo que el sistema de evaluación se convierte en un mecanismo de carácter disciplinario.

El tipo narrativo de las técnicas metodológicas, unido a la directividad y al trabajo predominantemente individual, permiten caracterizarlas globalmente como 'aúlicas'. En este término se expresa que, además de suponer una forma de relación profesor-alumno, estas técnicas se desarrollan en un determinado espacio geográfico: un aula o sala de clases; este espacio implica una cierta distribución tanto de los lugares reservados al profesor como de aquellos en los cuales deben permanecer los alumnos. El aula tiene un lugar privilegiado, adelante, junto a un pizarrón, donde en una tarima, con una mesa especial, se ubica el profesor; los bancos o pupitres están alineados en forma rígida de modo que la atención recaiga siempre sobre el profesor. Esta organización del espacio escolar y del aula constituye una clara manifestación de las características ya mencionadas del proceso de enseñanza.

En el marco de un proceso de esta naturaleza el libro de texto comparte con el profesor el papel central, por lo que las metodologías vigentes se basan en él para reafirmar los contenidos transmitidos oralmente; no se estimula el acceso del alumno a la biblioteca y a la búsqueda de documentación que le posibilite ampliar los enfoques y las perspectivas brindadas en el aula, porque eso implicaría alterar los contenidos de la 'cultura escolar'. Si bien no existen en América Latina estudios de evaluación de los libros de texto en uso se puede plantear, por lo menos como hipótesis, que su contenido y su orientación metodológica y epistemológica reiteran las limitaciones ya señaladas en cuanto a los planes y programas de estudio y al proceso de enseñanza vigentes. Las editoriales, como empresas comerciales que buscan el máximo lucro posible, brindan al sistema un conjunto de textos acordes con las orientaciones pedagógicas predominantes y elaborados por autores que impliquen una garantía en tal sentido. No promueven en general nuevos autores con inquietudes transformadoras ni estimulan un proceso de investigación que contribuya al mejoramiento de los textos y, a través de ellos, al enriquecimiento cualitativo del sistema escolar, como ocurre en algunos de los países desarrollados. Una excepción muy positiva a la situación planteada lo constituyen tanto el gran esfuerzo llevado a cabo por las autoridades educativas mexicanas en materia de producción de libros de texto como los casos de procesos reformistas que, como el peruano y el chileno, se analizarán en la Parte IX.

En razón de las características metodológicas señaladas, la formación y desempeño de los profesores juegan un papel determinante en relación con la calidad de la enseñanza. Al respecto puede sostenerse con cierta seguridad que, si bien existen escasísimos análisis sobre la formación pedagógica de los docentes de nivel medio en su conjunto, las carencias son muy significativas. Las prácticas pedagógicas alternativas al método clásico de la lección exigen una formación específica adecuada y, al mismo tiempo, condiciones materiales y recursos didácticos apropiados. Desde este punto de vista, se podría afirmar que la expansión cuantitativa de la enseñanza media ha sufrido las mismas consecuencias que las señaladas en el caso de la primaria; los establecimientos

nuevos, destinados a absorber a los sectores sociales que están ingresando a este nivel, estarían peor dotados que los destinados a atender al público tradicional de capas medias y altas. La escasez de recursos y la deficiente formación pedagógica de los profesores incentivan la utilización de los métodos tradicionales que se apoyan en el uso de elementos culturales —verbales y librescos— que son, precisamente, los menos accesibles para los nuevos sectores, porque no tienen la dotación de capital cultural necesaria para que les puedan ser útiles.

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

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

El nivel de la capacitación y el perfeccionamiento docente para el trabajo con las nuevas técnicas de aprendizaje tampoco ha sido evaluado en forma exhaustiva. Algunos datos parciales estarían indicando que los programas de perfeccionamiento tienden a concentrarse en los profesores más calificados pedagógicamente, con lo cual las diferencias, en lugar de acortarse, se incrementarían 21/.

2. Las condiciones culturales y las necesidades educativas de los nuevos grupos asistentes a la educación media

La ampliación del espectro social que accede a la enseñanza abarcó, fundamentalmente, a grupos de las capas medias urbanas que previamente no habían tenido acceso a ese nivel o que recientemente se habían incorporado a dichas capas en función de procesos sociales transformadores ocurridos en algunos países o como producto del crecimiento de los sectores secundarios y terciarios modernos. Por supuesto que la significación y el volumen de estos nuevos grupos registra importantes diferencias según el nivel de desarrollo social, económico y educativo de cada uno de los países.

Para los países con una situación relativa superior en cuanto a sus indicadores sociales y económicos, que están cerca de la meta de la escolaridad básica universal y que han incorporado al ciclo medio un porcentaje que supera

el 40% de la población en edad escolar correspondiente, la significación de estos grupos es muy importante en términos cuantitativos y cualitativos, por lo que la problemática de la enseñanza media se presenta en términos que se asemejan a la de los países desarrollados. En estos casos el nivel medio es percibido como el pasaje a la enseñanza superior, por lo que en la medida en que esto no es alcanzado por la mayoría, los progresos educativos realizados no se evalúan como logros sino como expresión de fracaso individual, sin considerarse los factores sociales o educativos que explicarían esta situación 22/.

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

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, es posible afirmar que la enseñanza media enfrenta una serie de dilemas que provienen de las demandas contradictorias que se le plantean y ante las que ha evidenciado dificultades para articular respuestas adecuadas, tanto en términos de funciones sociales y culturales como de formas organizativas y pedagógicas.

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

Desde hace varias décadas, en cambio, la situación se ha modificado notoriamente y la literatura pedagógica de los países industriales avanzados coincide en señalar, con diferencias y matices, que el núcleo de una formación cultural básica contemporánea pasa por el manejo del método científico, el dominio de códigos abstractos como las matemáticas, y la superación de la dicotomía manual-intelectual. Más allá de las dificultades que existen en esos países para traducir adecuadamente esos principios en la estructura curricular de la enseñanza media, lo cierto es que: a) los cambios son una exigencia de su desarrollo cultural endógeno y b) los nuevos contenidos son componentes reales de una formación básica universal, en tanto la universalización de los primeros años del ciclo medio es una situación de hecho. Las dificultades, en el caso de esos países, son fundamentalmente de tipo pedagógico y no de corte estructural 23/.

En América Latina, durante las décadas anteriores, particularmente en la de 1970, los proyectos reformistas incluían severos cuestionamientos a los valores culturales vigentes tanto en la sociedad como en los sistemas educativos, en virtud de su inadecuación respecto de los requerimientos sociales y económicos.

Como se analizará oportunamente, se postulaba superar la dicotomía 'tradicional-moderno', lograr una mayor vinculación educación-trabajo y fomentar el desarrollo de los aspectos científicos, además de los de carácter intelectual. Es decir, se intentaba extrapolar los valores propios de los países con una cultura industrial avanzada al ámbito de sociedades y sistemas educativos latinoamericanos cuyas condiciones no correspondían a las de los países originarios de las propuestas.

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

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

En América Latina en cambio, los que llegan son pocos, y el problema que plantea la presencia de alumnos provenientes de los nuevos sectores sociales que acceden a este nivel no es el de la orientación hacia un tipo de estudios posterior -salvo, por supuesto, en los pocos países que han universalizado la primaria. Estos sectores sólo pueden permanecer uno o dos años en el ciclo medio. La calificación obtenida no difiere prácticamente de la lograda por un egresado de la primaria, ya que la inexistencia de centros que puedan impartirle una capacitación específica implica que su formación tendrá un valor difuso en el mercado de empleo. En éste, si bien es verdad que rige una exigencia de cierto nivel de formación general, también es cierto que existe una significativa variedad de ocupaciones para las que es necesario ofrecer un mínimo de conocimientos específicos; y éstos, aunque se pueden obtener a lo largo de algún tiempo de práctica, se podrían adquirir en menor tiempo y con menor esfuerzo en centros especializados.

La definición de un currículo que exprese adecuadamente el objetivo de una formación cultural básica es compleja. Por una parte, no existe en la región un

proceso de innovación tecnológica articulado con la investigación científica, ni la sociedad genera valores propios de una cultura científica que induzcan respuestas espontáneas de los sistemas educativos. Las organizaciones que intervienen en el subsistema productivo tienden a considerar que los puestos inferiores requieren solo una disposición mecánica para la ejecución y no se valora el aumento de productividad que podría resultar de un desarrollo de la racionalidad basado en una formación que ejercitara a los educandos mediante las pautas que rigen el método científico. En cuanto a las cúpulas del subsistema político, recelan de las consecuencias del funcionamiento de un sistema democrático participativo, que requiere capacidad de análisis en todos los miembros de la sociedad, para intervenir en las decisiones.

En consecuencia la emergencia de un currículo tendiente a desarrollar las bases para avanzar en la estructuración de una cultura científica requiere en la región una voluntad deliberada. Como se anota en la parte VIII de este Informe, una educación dirigida a desarrollar una racionalidad regida por el método científico es inseparable de la existencia de un proyecto societal, y requiere una instrumentación específica que sólo puede encarar el Estado. Pero el objetivo no es imposible de lograr. Exige deliberación y medios en un espacio que es el propio y específico del sistema educativo, donde las resistencias pueden ser superables.

Pero junto a ese primer objetivo, es necesario integrar pautas que expresen la identidad cultural propia de América Latina, tanto en el plano nacional como en el regional. Esta invocación a la identidad cultural es sólo una abstracción si no se tiene en cuenta la heterogeneidad estructural, la marginalidad social y la polarización política que se han considerado a lo largo de este Informe y que expresan la existencia a veces excluyente y a veces parcialmente integrada de modelos diferentes de relaciones sociales, organizaciones productivas y expresiones culturales originadas en formaciones hasta históricamente diferentes.

En sociedades no integradas cada grupo tiene su identidad cultural, muchas veces no sólo diferente sino incompatible con las de los otros grupos sociales. Baste recordar como ejemplo el debate originado en Perú por el decreto de oficialización del quechua: lo que para unos era la identidad cultural, para otros era la anti-identidad (considerando a la cultura indígena como no-cultura, destinada a desaparecer en el proceso de integración a la cultura de origen europeo, evaluada como superior). Por cierto que la situación no es nueva, y ya Sarmiento planteó en el siglo XIX el problema de la identidad cultural como una opción entre civilización y barbarie.

Por ello, el primer paso y el más difícil es integrar en los contenidos de la educación el aporte que los distintos grupos y culturas han realizado a la conformación de la sociedad nacional, incluyendo no sólo la interpretación de la élite, sino también la visión de los 'vencidos' y de los actores populares.

A las dificultades en el plano de los contenidos se agregan las falencias en el plano propiamente pedagógico, tales como los déficit en la formación docente, la carencia de recursos materiales, los problemas organizacionales de la escuela media, etc.

Este conjunto de factores da como resultado que la educación de nivel medio recibida por las grandes mayorías es sólo un remedo de la formación que reciben los asistentes a los centros educativos elitarios y puede calificarse de aproximación simbólica a la cultura. Pero debe tenerse en cuenta que, en relación con los niveles culturales de las familias de origen de los educandos, es el origen de un cambio cultural, cargado de expectativas individuales y sociales. Los docentes y las autoridades educativas tienen en sus manos algunos elementos que deben jugarse para no frustrar ese comienzo de cambio.

C. Caracterización de la educación técnico-profesional 24/

1. Educación técnico-profesional y empleo

El análisis de este tema, de particular importancia para evaluar el papel de la educación técnico-profesional y su incidencia en el proceso de desarrollo de los países de la región, se dificulta por la escasa información empírica disponible, ya que las fuentes con que se cuenta no poseen la desagregación suficiente. En cuanto a la formación profesional, los problemas derivados de la evaluación y categorización de una oferta muy heterogénea hacen difícil la utilización de datos censales y de series estadísticas. La mayor parte de la información disponible se refiere a niveles de educación y empleo, sin discriminación de la modalidad de estudios cursados. A pesar de estas limitaciones se mostrarán las principales tendencias y fenómenos relativos a este tema a partir de los resultados de los estudios a los que se tuvo acceso.

Como se analiza en la Parte III, la generación de empleos en los países de la región fue poco dinámica en la década 1960-1970. En parte, esta situación es atribuible a que el empleo industrial tuvo un crecimiento lento durante ese período, registrándose el estancamiento y aún cierta disminución del porcentaje del empleo en dicho sector en un número elevado de países de la región.

El relativo estancamiento del empleo en el sector industrial estuvo acompañado, sin embargo, por cambios cualitativos que, entre otros aspectos, modificaron la composición de la estructura ocupacional. Descendió la participación de operarios y se incrementaron las ocupaciones técnicas y administrativas. Este crecimiento, así como la complejización del sector terciario, no fue suficiente, sin embargo, para incorporar en su totalidad la creciente oferta de mano de obra con nivel educacional medio y superior en roles ocupacionales de niveles equivalentes. En consecuencia, se observa un sensible mejoramiento del perfil educativo de la fuerza de trabajo que sólo en parte puede ser atribuido a las transformaciones operadas en la estructura ocupacional; por el contrario, suelen observarse niveles educativos excepcionalmente altos en grupos ocupacionales que tienen bajas exigencias de calificación para el desempeño del puesto de trabajo.

Esta situación sugiere que el crecimiento de la oferta educativa tiene un grado apreciable de autonomía respecto de los requerimientos estrictamente ocupacionales del sistema productivo. Sin considerar los efectos de la

demanda social que considera a la educación un canal privilegiado para la movilidad ascendente, debe tenerse en cuenta que parte de los cambios en el perfil educativo de la PEA se origina en la creciente complejidad de las organizaciones económicas, inscritas a su vez en asentamientos humanos progresivamente diferenciados y complejos; la simple inserción en la organización económica y social actual requiere, pues, mayores niveles educativos que en el pasado. Pero el análisis de la elevación de los niveles educativos desde la perspectiva restringida de los problemas del empleo ha llevado a afirmar que la existencia de crecientes sectores de población con niveles educativos postprimarios paralela a la lenta generación de empleos calificados, implica un proceso de 'devaluación educativa'.

En cuanto a la educación técnico-profesional, lo que debe analizarse es el ajuste entre la especialización que confiere y las demandas del mercado de trabajo, debido a los altos costos de estas modalidades. A pesar de la importancia del problema, es poco lo que se sabe respecto del destino de los egresados de escuelas técnicas y cursos de formación profesional. Sin embargo, la información fragmentaria disponible tiende a confirmar la existencia de dificultades en la inserción en el mercado ocupacional de la población con estudios técnicos industriales y cursos de formación profesional. La ocupación que desempeñan las personas con estudios técnicos es otro indicador a considerar para evaluar este tema. La situación parece variar bastante según se trate de trabajadores con estudios completos o incompletos. En este último caso, alrededor de la mitad de los trabajadores que tenían entre 0 y 5 años de estudios técnicos se desempeñaban como empleados de oficina, vendedores y ocupaciones afines en Colombia, de acuerdo con el censo de 1973; en dicho país se observa también que el nivel de desempleo de personas con algún año de educación técnica es más alto que el de otras con diferentes niveles y modalidades educativas. Por otra parte, estas tasas de desempleo se incrementaron marcadamente entre 1971 y 1978 25/. Situaciones como éstas, que se repiten en otros países de la región, plantean un serio cuestionamiento a una política de formación de mano de obra que admite como una de sus funciones la de calificar a la mayor parte de su alumnado como un 'subproducto' no terminado, es decir a desertores con una base supuestamente adecuada para el desempeño de ocupaciones manuales.

Respecto de la educación técnica completa parecería haber diferencias significativas en cuanto al prestigio de este tipo de estudios entre los distintos países. Así, por ejemplo, en la Argentina, con una larga tradición en materia de educación técnica, muchas veces se presentan requerimientos indistintos de técnicos industriales o de ingenieros para algunas ocupaciones, lo que parece evidenciar, además de un fenómeno de devaluación educativa, un reconocimiento favorable a la formación de los técnicos en el mercado de trabajo. En cambio, en países con una evolución más reciente en esta área, la educación técnica industrial tiene un status poco definido en el mercado de empleo; en estos países la formación brindada en las escuelas técnicas, por lo menos hasta hace pocos años, correspondía más a la de un operario calificado que a la de un técnico medio con roles de supervisión y control.

De todos modos, la calidad de la formación y el prestigio que pueda tener el técnico industrial en el medio -si bien podría influir sobre el modo de inserción en la fuerza laboral, la polivalencia de oportunidades y la promoción

ocupacional— no permite superar el hecho de que la capacidad de absorción de mano de obra de este nivel parece ser bastante limitada. Así, en el caso de Argentina sólo el 13,5% de la población económicamente activa con enseñanza técnica completa se desempeñaba como técnico en 1970; un 30% ejercía ocupaciones administrativas y comerciales y alrededor del 20% trabajaba como operarios 26/.

En Colombia, en 1973, la proporción de trabajadores con estudios de bachillerato técnico completo que se desempeñaba en ocupaciones técnicas era aproximadamente el 40% del total, pero sólo un 10% correspondía a técnicos de ingeniería, arquitectura, química y otras especialidades industriales 27/.

Una pregunta significativa para el análisis de la vinculación entre enseñanza técnica —y también la educación diversificada— y empleo, es si los estudiantes y egresados la conciben como una formación terminal o como un medio de acceso a la educación superior. Al respecto, cabe señalar que en un estudio realizado en Brasil, en el Estado de Guanabara, se verificó que los alumnos de los liceos orientados hacia el trabajo no consideraban a esta modalidad como una etapa terminal de estudios. Por su origen social, sus preferencias y aspiraciones, no diferían mayormente de los estudiantes de los liceos convencionales. En el mismo estudio se encontró que el 86% de los estudiantes tenía el propósito de solventar los gastos de continuación de estudios superiores con los ingresos que les produjera su futura ocupación de técnicos 28/.

Es decir que, si este hecho fuera generalizable, una proporción elevada de los técnicos industriales de nivel medio que se desempeñan como tales —ya se ha visto que pocos lo hacen— lo haría durante un período relativamente corto de su vida activa. Por lo menos éste sería el caso de quienes concluyen el nivel superior y, previsiblemente, pasan a ocupar funciones de nivel profesional.

En lo que respecta a la formación profesional también se han señalado problemas de sobredimensionamiento de la oferta. Martínez Espinoza señala que se suele alcanzar esa situación cuando la cobertura de los programas alcanza entre un 1% y un 1,5% del total de las personas ocupadas en la categoría ocupacional correspondiente 29/.

Naturalmente, para evaluar de manera adecuada la vinculación de la oferta con el mercado ocupacional sería necesario contar con un espectro amplio de datos que mostrara las diferentes situaciones que pueden darse en distintas ocupaciones. De todos modos, un dato puntual referido a Venezuela muestra también un bajo aprovechamiento de la formación profesional; se trata de un estudio referido al destino ocupacional de aproximadamente 2000 jóvenes, que recibieron un programa de capacitación para desocupados que ejecutó el INCE. En 1973 —dos años después de haber concluido su formación— se determinó que el 30% estaba desocupado; del resto, el 20% trabajaba en ocupaciones que no tenían vinculación con los estudios cursados, en tanto que menos del 50% se desempeñaba en tareas afines a la formación recibida 30/.

La receptividad de los empresarios para la incorporación de personas capacitadas a través de cursos de formación profesional parece variar de acuerdo con la tradición y prestigio que tiene esta actividad en el medio. En los países en que la formación profesional tiene un menor desarrollo habría, por parte del empresariado, una tendencia a privilegiar a aspirantes con estudios formales. Pero es también frecuente que en la política de reclutamiento de las empresas se otorgue una especial ponderación a la experiencia de trabajo.

Las observaciones e interrogantes precedentes permiten configurar un panorama tentativo acerca de los problemas que se plantean en la vinculación educación técnica-capacitación profesional-empleo y destacar la importancia y necesidad de un análisis más exhaustivo de esta problemática en cada uno de los países, como parte de los estudios que permitan definir una política específica sobre la educación media y técnica.

2. Principales orientaciones conceptuales referidas a la educación técnico-profesional

En términos generales, la educación técnico-profesional ha adoptado tres modalidades en los distintos países de América Latina; si bien es difícil establecer pautas al respecto, por las diferentes situaciones existentes, en algunos países predomina una de esas modalidades mientras que en otros se brindan simultáneamente varias de ellas. La principal de las modalidades, que denominamos educación media técnica, que se desarrolló tempranamente en países como la Argentina y actualmente se está extendiendo a la mayoría de la región, es brindada en escuelas específicas y tiene una duración de alrededor de seis años, dividida en dos ciclos: el primero, de carácter orientador, tiende a ser común, a poseer una fluida articulación con la educación media general; el segundo, de carácter profesional, brinda distintas especialidades técnicas. La mayoría de los establecimientos existentes son de carácter técnico-industrial, aunque existen en algunos países escuelas técnico-agropecuarias, destinadas a formar recursos humanos para el sector rural.

Otra de las modalidades es la denominada enseñanza media diversificada la que, luego de un primer ciclo común, brinda en un mismo establecimiento, o en diferentes unidades escolares, alternativas de bachilleratos general o especializado y de carreras de formación técnica. Este tipo de modalidad, originada bajo la influencia de las escuelas comprensivas norteamericanas, se ha desarrollado en diversos países en las últimas dos décadas en forma relativamente generalizada o a través de proyectos específicos que han recibido asistencia financiera de organismos internacionales de crédito.

La tercera modalidad predominante es la referida a la formación profesional de mano de obra calificada y presenta tipos organizativos muy diferenciados que van de una educación formal relativamente integrada al resto de la educación media a otros de carácter no formal, con duraciones que oscilan entre unas pocas semanas y varios años; también es muy distinto el reconocimiento por parte del sistema educativo de las certificaciones y cursos realizados y el grado de

complementaridad de esta formación profesional con los estudios generales de nivel medio. En algunos países estos cursos son brindados o supervisados por los ministerio de educación y en otros por organismos específicos dependientes de otras carteras ministeriales o de carácter autónomo con representación de los sectores empresariales; en estas actividades tiene, en general, una activa participación el sector privado, ya sea brindando los cursos o aportando financiera o técnicamente para su realización.

Las orientaciones conceptuales con respecto a la educación técnico-profesional han ido variando en relación con la evolución de estas modalidades educativas. Así, las recomendaciones de la UNESCO con respecto a la educación técnica han sufrido cambios; en la Conferencia General de 1962 se señalaron los siguientes objetivos: integración al sistema global de enseñanza, asegurando un adecuado nivel de formación general y desarrollo de la personalidad. La educación técnica y profesional debe ofrecer condiciones para que el estudiante se prepare para una participación activa en su esfera de acción y en la sociedad en general; brindar una sólida formación general e incrementar los conocimientos científicos básicos para responder adecuadamente a los cambios tecnológicos 31/.

Con posterioridad, en la Conferencia General de la UNESCO de 1974, se incorporaron a la doctrina del organismo, o se enfatizaron, objetivos que se refieren a la necesidad de asegurar igualdad de oportunidades en todos los niveles y modalidades educativas; a la idea de educación permanente; a la unidad de la educación media que elimine resabios de estructuras dualistas; y al uso de formas de educación no escolarizadas 32/.

En lo que respecta a la formación profesional, la O.I.T. también fue modificando a través del tiempo su concepción sobre el tema, dándole un carácter progresivamente más amplio. En una primera etapa la O.I.T. consideraba que la formación profesional tenía por objetivo la "adecuación del hombre al puesto de trabajo". Las Recomendaciones 87 de 1949, y 117 de 1962 incorporan como objetivos de la formación profesional la elección y formación para el ejercicio de una profesión, la readaptación y la promoción ocupacional en todas las ramas económicas. La Recomendación 150 de 1975, por último, propone como beneficiarios de esta actividad tanto a jóvenes como adultos, en todos los niveles de calificación. El objetivo de la formación profesional incluye ahora no sólo la preparación para un empleo sino la orientación y la formación para todo tipo de actividad económica, social y cultural. Se asigna, además, un rol activo en el proceso de desarrollo a todos los grupos sociales, a cuyos efectos se propicia una formación que permita comprender mejor -individual y colectivamente- las condiciones de trabajo y el medio social 33/.

Por otra parte, mientras que las recomendaciones anteriores hacían hincapié en las condiciones del mercado del empleo, la Recomendación 150 está centrada en el hombre. Se afirma, en tal sentido que "los medios /de formación profesional/ deberían asegurar a todos iguales posibilidades de orientación y formación, proporcionar la primera en forma continua y realista, establecer sistemas globales de formación, coordinar la destinada a diversos sectores o ramas de actividad económica, ofrecer a todos los trabajadores posibilidades efectivas de reincorporación al sistema educativo, crear condiciones que permitan a los trabajadores completar su formación mediante una educación sindical impartida por sus organismos representativos, etc." 34/. En el marco de estas

orientaciones conceptuales se han registrado en los diversos países de la región diversas modificaciones de la educación técnico-profesional —de mayor o menor envergadura, integradas o no en proyectos más amplios de reforma educativa—, la principal de las cuales puede denominarse como 'secundarización' de la educación técnica. Se entiende por este proceso la articulación horizontal y vertical de esta modalidad en el sistema educativo; es decir, por un lado, su integración al nivel medio con características semejantes —en cuanto a formación general, duración de estudios, etc.— y, por otro, la existencia de opciones relativamente amplias de acceso a la enseñanza superior.

Ante la dificultad de trazar un panorama detallado de la evolución y situación de esta modalidad en toda la región, por la diversidad de alternativas adoptadas, se analizarán los casos de tres países —Argentina, Colombia y Honduras— que son ilustrativos de la variedad de situaciones existentes en el conjunto.

En el sistema educativo argentino, la educación técnico-industrial es de seis años de estudio, dividida en dos ciclos de tres, en el turno diurno; en el nocturno ambos ciclos se prolongan un año más. A la finalización del primer ciclo, o ciclo básico, los alumnos pueden optar por el ciclo superior que conduce al título de técnico o por un ciclo de un año de duración, denominado curso de término, que completa una formación equivalente a la de un operario calificado. Esta educación técnica también incluye cursos nocturnos dirigidos a la formación de jóvenes y adultos que trabajan 35/.

El Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) es el organismo que tiene a su cargo tanto la prestación de la mayor parte de la educación técnica formal como el sistema de formación profesional, que adopta diversas modalidades operativas; este sistema cuenta con centros fijos, denominados Centros Nacionales de Formación Profesional, a la vez que realiza acciones de capacitación en empresas, centros comunitarios, etc.

La educación técnica argentina tuvo ya un importante desarrollo en las décadas de 1940 y 1950, desempeñando un papel importante en el crecimiento global de la enseñanza media; así, su participación relativa en el total del nivel medio pasó de alrededor del 9% en 1935 a algo más del 20% en 1955. Esta temprana y significativa evolución parece responder a factores diversos vinculados tanto a la política educativa como a la política industrial y de empleo. Así, por una parte, dicho crecimiento ha sido una respuesta a decisiones de política educativa que otorgaron prioridad a ese tipo de enseñanza; para ello se creó, a mediados de la década de 1940, un organismo específico —la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional—, financiado con un impuesto especial del 1% sobre los salarios pagados por las industrias que ocupaban más de cinco obreros. Simultáneamente se registraba en el país un proceso de desarrollo industrial relativamente importante que generó una estrategia de ocupación de mano de obra con niveles intermedios de calificación que explica, por lo menos parcialmente, el crecimiento de la educación técnica en la Argentina. Sin embargo, puede señalarse que si bien la política educacional asumida fue en respuesta al crecimiento de la demanda del sector industrial, esta política tendió intencionalmente a ampliar las oportunidades educativas de sectores emergentes del proceso de urbanización e industrialización registrado en el país.

Colombia presenta una situación cuantitativa y cualitativamente diferente 36/. El nivel medio de enseñanza, al que se accede tras cinco años de escolaridad primaria, está integrado por un ciclo básico de cuatro años común a todas las modalidades y otro ciclo académico o vocacional con programas de dos a tres años de duración. En cuanto a la educación técnica industrial, al concluir el ciclo básico el alumno obtiene el título de experto o perito industrial; el ciclo vocacional tiene tres años de duración y a su finalización se otorga el título de bachiller técnico industrial. A partir de 1968, como consecuencia de la reforma educativa iniciada ese año, comenzaron a funcionar los denominados Institutos de Educación Media Diversificada (INEM) y los Institutos Técnicos Agrícolas (ITAS). Los INEM, al estilo de las escuelas comprensivas norteamericanas, ofrecen distintas modalidades de educación media bajo una sola administración, de modo que el alumno tiene la posibilidad de elegir la rama que mejor responde a sus características e intereses. El plan de estudios tiene un carácter flexible y está estructurado en tres ciclos de dos años cada uno; en el primero, además de los contenidos de formación básica, se inician tareas de exploración vocacional; en el segundo, los alumnos reciben orientación vocacional en las distintas ramas y, en el último, formación técnica en la especialidad elegida. En lo que respecta a la formación profesional, depende de un organismo específico, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) —uno de los de mayor significación en esta área en América Latina— el que ofrece cursos de preparación de mano de obra calificada y semicalificada y de técnicos de nivel medio e, incluso, post-medio.

La educación técnica colombiana, al contrario de lo ocurrido en el caso de Argentina, tuvo un desarrollo cuantitativo de mucha menor significación e, incluso, relativamente declinante; así, mientras en la década de 1950 representaba el 7% de la matrícula total del nivel medio, en 1977 apenas superaba el 4% 37/. Esto se daba, a pesar de que simultáneamente se registraba un proceso de industrialización importante y un gran crecimiento de la matrícula de nivel medio, una de las mayores de la región entre 1950 y 1977. Es de interés plantear algunas de las causas de la 'atrofia' relativa de la educación técnica colombiana; entre ellas puede mencionarse el desarrollo tardío de la educación primaria, que habría limitado el número de candidatos de estratos populares aptos para ingresar a la educación técnica. Otro factor de esta situación puede ser que los salarios de técnicos y trabajadores manuales eran relativamente poco atractivos, por lo que el bachillerato y la enseñanza comercial constituían vías más idóneas de movilidad social que la técnica, aún para hijos de trabajadores manuales. Otra explicación es que el sector empresarial no haya promovido un desarrollo de la educación técnica en virtud de una serie de razones, entre las cuales puede figurar una alta rentabilidad que los desinteresaría del tema de la calificación de la mano de obra. A partir de la década de 1960, y particularmente en la de 1970, la presencia muy significativa del SENA puede haber condicionado la evolución de la educación técnica ya que la mayor flexibilidad organizativa de sus cursos puede haberlos constituido en una fuente de atracción alternativa para los egresados de la escuela primaria.

En Honduras se registra una situación diferente a la de Argentina y Colombia, ya que este país posee una estructura productiva esencialmente agraria, con un sector fabril muy incipiente; por su parte, los niveles educativos son muy bajos y marcadamente polarizados, ya que sólo en las ciudades principales se ha desarrollado el nivel medio. La educación técnica, de

reciente creación, participa de un proceso creciente de ampliación de oportunidades educativas para los sectores medios urbanos en desmedro de los departamentos menos urbanizados. En ese contexto esta modalidad tiene una significación mucho menor que en los otros países, llegándose incluso a cuestionar la validez de los proyectos existentes para su expansión 38/.

En síntesis, los casos nacionales analizados permiten establecer las siguientes situaciones relativamente típicas:

a) la de un sistema de educación técnica relativamente significativo en el contexto de un proceso industrial de sustitución de importaciones iniciado en una etapa temprana, con una participación relativamente alta de los sectores asalariados en el ingreso y con un sistema educativo de cobertura inicial aceptable, como la de Argentina;

b) la de un sistema de educación técnica de baja significación en el contexto de un proceso industrial de sustitución de importaciones relativamente temprano respecto del conjunto de la región, que ha tenido lugar en un medio con grandes diferencias en materia de distribución del ingreso y de los servicios educativos, como la de Colombia;

c) la de un sistema de educación técnica de muy escasa significación en el contexto de un proceso de industrialización tardío, con marcadas diferencias educativas y sociales en la población, como es la de Honduras.

En cuanto a la formación profesional, su evolución desde el punto de vista cuantitativo es uno de los fenómenos más importantes del panorama educativo latinoamericano de las últimas décadas. Existen grandes diferencias entre países, pero en varios casos la cantidad de personas enroladas anualmente en cursos de formación profesional alcanza un porcentaje apreciable de la fuerza de trabajo. Los cursos de capacitación de las instituciones de formación profesional se dirigen mayoritariamente a los adultos, aunque, en algunos pocos países, los sistemas de aprendizaje dirigidos a jóvenes llegan a reclutar un porcentaje importante del total. Como se ha visto, en algunos casos depende del mismo organismo responsable de la educación técnica y en otros, en la mayoría, de una institución específica. El desarrollo de los sistemas de formación profesional en el conjunto de América Latina —aunque con marcadas diferencias entre países— es realmente notable. En poco tiempo —en la mayoría de los países se han creado en los últimos veinte años aproximadamente— la población a la que llegan las acciones de estos servicios se contabiliza en términos de millones de personas por año.

En los países en que estos sistemas han alcanzado mayor desarrollo, las acciones de formación profesional llegan —anualmente— a una matrícula que comparada con la población activa es muy elevada. Tal es el caso de Brasil (3,8%), Costa Rica (7,5%), Colombia (8,9%) y Venezuela (12,3%). (Ver Cuadro VII .1). Estas cifras indican que en los países en que la cobertura es mayor, los integrantes de la fuerza de trabajo tienen la posibilidad potencial de acceder a un curso de capacitación cada diez años, aproximadamente. No se conocen análisis sobre las características de los asistentes a esos programas y algunos observadores han señalado que atienden a mano de obra de ciertas empresas que reciben varios cursos a lo largo de su vida activa, mientras que

Cuadro VII.1. Población atendida por las instituciones de formación profesional en cinco países seleccionados de América Latina, 1978

(miles de personas y porcentajes)

País	PEA	Participantes matriculados	Participantes aprendizaje	Participantes adultos	% de Participantes sobre la PEA	Distribución interna de la matrícula		
						Total	Participantes aprendizaje	Participantes adultos
Brasil <u>a/</u>	40 236,0	1 530,5	57,6	1 472,9 <u>b/</u>	3,8	100	3,8	96,6
Colombia	7 820,6	694,2	13,8	680,4	8,9	100	2,0	98,0
Costa Rica	720,0	54,2	...	...	7,5	100	...	...
Chile	3 393,2	114,1 <u>c/</u>	...	...	3,4	100	...	...
Venezuela	3 792,0	465,0	...	...	12,3	100	...	...

Fuente: CINTERFOR, Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina, 1978, CINTERFOR, Montevideo, 1980.

a/ Incluye la matrícula del SENAC, SENAI y SENAR.

b/ Incluye la matrícula de cursos para jóvenes (40 000 aproximadamente).

c/ Incluye matriculados de INACAP y aprobados del SENCE.

registran límites para incluir al personal de pequeñas empresas y en general al sector informal de producción. La gran mayoría de la población atendida asiste a cursos de capacitación de adultos.

La magnitud de los recursos puestos en juego es considerable y teniendo en cuenta el régimen de financiamiento (impuesto sobre los salarios pagados por las empresas) es previsible que tengan una evolución semejante a la del crecimiento vegetativo de la PEA. Por otra parte, algunas de las modalidades de trabajo de la formación profesional (capacitación en la empresa, en particular) incrementan la disponibilidad de recursos a través de la utilización de la infraestructura de otras instituciones de la sociedad y de los efectos de multiplicación de la formación de personal de supervisión e instructores.

La movilización de recursos humanos y físicos de la comunidad abre en principio una perspectiva promisoriosa para la expansión de la educación formal y no formal. Es de interés analizar el caso del Perú, donde las formulaciones de la reforma del sistema educativo apelan a la desescolarización como uno de los medios preferenciales para superar las carencias de la educación formal. Se propicia a tal efecto una "verdadera movilización de la comunidad en el proceso de autoeducarse libre y permanentemente, lo cual descarga el peso hasta ahora mal y exclusivamente soportado por la escuela" 39/. Si bien las limitaciones y dificultades encontradas en cuanto a la ejecución de esta reforma han originado diferencias entre el modelo propuesto y las acciones concretadas, es oportuno señalar los principales lineamientos de los programas más importantes, sobre los que el Proyecto ha publicado un trabajo específico 40/.

En lo que respecta a los programas de capacitación para el trabajo se han concretado realizaciones significativas en un plazo relativamente breve. Hacia fines de 1977 se habían constituido cerca de 12.000 Unidades de Instrucción (la UI es el organismo responsable de las acciones de calificación profesional extraordinaria de los trabajadores de cada centro laboral) en centros laborales del país, cifra que representa el 8% del total de estos últimos. La organización y funcionamiento de las U.I. ha enfrentado una serie de problemas pero, desde el punto de vista que se considera en este inciso, ha tenido la virtud de incrementar los agentes educativos de la sociedad. En otras palabras, la idea de superar las insuficiencias y el virtual monopolio del sector educación tuvo, en la realidad, un principio de ejecución auspicioso.

Los Programas de Educación Básica Laboral (PEBAL) son otro de los medios propuestos por la reforma peruana para superar las dificultades que se le presentan al Estado para financiar una creciente expansión educativa. Las características de estos programas determinan que su ejecución no demande una infraestructura especial, por cuyo motivo muchos PEBAL funcionan en locales comunales, sindicatos, etc. Sin embargo, el financiamiento de estos programas ha estado a cargo, en forma casi exclusiva, del Estado, el cual privilegió en este nivel educativo a los programas no escolarizados.

Por último, entre los medios no convencionales puestos en marcha por la reforma educativa peruana, cabe mencionar al Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA). Se trata de un servicio que deben prestar los educandos al terminar sus estudios como requisito para graduarse.

En síntesis, la formación profesional puede concebirse de distintas maneras en su relación con el sistema educativo formal: a) como una formación sustitutiva, b) como una formación complementaria, o c) como un conjunto de actividades integradas en un sistema de educación permanente.

En los hechos se observan situaciones que corresponden a las tres concepciones mencionadas, pero el rasgo predominante es el de un parasistema no integrado. El riesgo que encierra esta situación es el de institucionalizar una nueva forma de educación dual. Este riesgo no sería demasiado grande si sólo fuese el resultado de una etapa histórica en que estas características hayan sido determinadas por la intención de dar rápidas respuestas a los problemas planteados por el desarrollo económico. Se acrecienta, en cambio, cuando se la concibe como una alternativa inevitable fundada en la imposibilidad de expandir los recursos destinados a la educación formal.

A la predominancia del modelo que ha sido denominado "parasistema de formación profesional no integrado" que tiene, además, como destinataria preferencial a la población vinculada al sector moderno de la economía, se contraponen líneas de trabajo de promoción social y educativa, ya sea dentro del sistema no formal o mediante su articulación con el sistema de educación formal. Se ha visto con anterioridad que los programas que se encuadran en la primera de las líneas mencionadas son aún minoritarios y que la conformación de un sistema de educación permanente que vincule ambos sistemas es todavía una realidad incipiente a pesar de los esfuerzos que se están llevando a cabo.

La utilización de medios no convencionales de formación es un factor que, con frecuencia, se menciona como un instrumento que permitiría potenciar los recursos destinados a la educación y, en consecuencia, llegar a sectores de población menos favorecidos en esta materia y con aspiraciones educativas que no llegan a canalizarse a través de demandas grupales. Así, en un estudio realizado en el Brasil sobre enseñanza por correspondencia se estima que en 1977 alrededor de 240.000 personas estaban matriculadas en este tipo de cursos; esta cifra es significativa comparada con la de matriculados en la enseñanza técnica industrial pero lo es más aún considerando la composición social de los estudiantes por correspondencia 41/. El ejemplo muestra la potencialidad de un recurso educativo diferente de los habituales que puede tener un papel cuantitativo importante en la formación de la oferta de mano de obra y en la promoción de grupos sociales que en virtud de distancia a centros regulares de formación o de condiciones de ocupación o de familia no pueden acudir a ellos. Por cierto que no todos los cursos de formación a distancia pueden clasificarse como de capacitación, ni tampoco todas las empresas que los ofrecen tienen la seriedad requerible. Pero la mayoría de los programas brindados por las firmas de mayor responsabilidad tienen dos características relevantes: responden a requerimientos concretos y específicos del mercado de trabajo y son eficaces para lograr la capacitación. Si esas condiciones no se cumplieran, las firmas perderían su clientela potencial. Se ha señalado asimismo que quienes utilizan esos servicios por su carácter de consumidores aislados no están en condiciones de asegurarse que la formación responda en todos los casos a los patrones de calidad requeridos y que sea reconocida social y, cuando corresponda, legalmente. En otras palabras, los recursos tecnológicos existen pero tienen aplicación limitada en la medida en que no se garantice y certifique su calidad, se motive la participación de la población y se facilite económicamente su utilización.

Sin embargo, la decisión política es una condición necesaria pero no suficiente para que se usen de manera intensiva formas y medios no convencionales de educación. Podría afirmarse, incluso, que una decisión política que no esté acompañada de una elaborada metodología de aplicación tendrá limitadas posibilidades de éxito en este campo. Depende, además, de la meta que proponga al educando y el modo que lo haga. La suerte corrida por algunas iniciativas de utilización de medios no convencionales en la reforma educativa peruana muestra resistencias que surgieron en su implementación a través de estructuras que tienden a privilegiar la formación escolarizada. Pero tal vez la dificultad mayor que se tuvo para difundir estas acciones haya residido en las actitudes de los destinatarios de la desescolarización. La adhesión y participación de la población se vería limitada, en efecto, por la percepción de que la jerarquía social de estas modalidades no es equivalente a la del sistema formal.

3. Las funciones sociales de la educación técnica

Las funciones sociales de la educación técnica industrial pueden analizarse desde dos perspectivas: el papel que tiene en la distribución de oportunidades educativas para la población; y, en segundo lugar, los efectos posteriores en términos de movilidad social de quienes cursaron dicha modalidad.

En cuanto al primer aspecto, se observa que con el proceso, ya prácticamente universalizado en la región, de 'secundarización' de la educación técnica, ésta tiende a cumplir una función similar al resto del nivel ya que se integró en condiciones semejantes —contenidos de formación general, articulación con el nivel terciario— a la enseñanza media tradicional. La 'secundarización' de la educación técnica, en otras palabras, 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.

Del mismo modo que la democratización formal de la educación técnica industrial no se dio en un vacío social, el rol que cumple en la ampliación del acceso al nivel medio de enseñanza está vinculado a una configuración de factores del contexto socio-económico y educativo. Así, en el caso de Honduras, antes expuesto, la diferenciación de la estructura ocupacional estuvo acompañada por una polarización de las diferencias educativas entre regiones en el nivel medio de enseñanza. Las escuelas industriales creadas en años recientes son parte de este fenómeno de acentuación de las diferencias entre las áreas de mayor desarrollo del país y las áreas de menor crecimiento, mayor población rural, menores ingresos, etc.

En Colombia la educación técnica industrial tuvo como se ha dicho un papel limitado y decreciente en la expansión de la educación media. A los factores ya señalados puede agregarse un desarrollo industrial con participación limitada de los sectores populares en el consumo que —entre otros aspectos— se manifiesta en los bajos salarios pagados por la industria y, por último, una actitud de los

empresarios que han preferido los programas de capacitación del SINA a las formaciones técnicas prolongadas, incidiendo tal vez en ello mayor valorización a la formación empírica, mecanismos paternalistas de promoción de los obreros integrados a la firma, resistencias a formación más científica por si y por posible peso de este tipo de personal en el proceso de demandas sociales, etc.

En Argentina, por el contrario, la difusión masiva de la educación primaria, un proceso de desarrollo industrial con una distribución del ingreso más equilibrada durante períodos prolongados, así como concepciones que pusieron énfasis en el papel de la calificación de la mano de obra como requisito importante del proceso de industrialización y una política de estímulo de este tipo de educación, explicarían el papel que tuvo la educación técnica industrial en la ampliación de oportunidades educativas de estudiantes provenientes de estratos de trabajadores manuales.

Estos casos, en resumen, tienden a fundamentar la hipótesis de que la demanda de mano de obra que genera el proceso de industrialización puede ser resuelta de diversos modos y que el papel que pueda cumplir la educación técnica industrial en cuanto a la promoción educativa de la población está condicionado por una serie de factores como distribución del ingreso, salarios industriales y estructura y cobertura del sistema educativo. Dicho papel estaría decisivamente condicionado, en última instancia, por los valores referidos a la industrialización y a la participación social que sustentan sectores influyentes de la estructura del poder.

Un nivel más detallado de conocimiento del tema considerado requeriría contar con información sobre origen social de los alumnos y del grupo de edad correspondiente en la población total. Al respecto, aunque no debe olvidarse el carácter fragmentario de los datos con que se cuenta, las evidencias encontradas tienden a sustentar la hipótesis que la enseñanza técnica industrial recluta una proporción mayor de hijos de trabajadores manuales calificados que las restantes modalidades de educación media. Esta circunstancia no modificaría sustancialmente, sin embargo, la subrepresentación de estos grupos en el total del nivel medio. Por otra parte, los sectores manuales no calificados tendrían una participación muy limitada en la matrícula de las escuelas industriales.

La capacidad de reclutamiento de sectores manuales calificados que tendría la educación técnica industrial no parece tener un correlato equivalente en cuanto a retención de alumnado. La deserción es muy elevada, particularmente en los primeros años, y especialmente entre los alumnos no promovidos. Es decir que el fracaso escolar se convierte, con rapidez, en abandono. En síntesis, las posibilidades de promoción educativa de los sectores manuales calificados que tienen acceso a la educación media a través de la modalidad industrial se malograrían, en gran medida, por la incapacidad de la escuela para revertir los déficits iniciales que presentan los alumnos de sectores populares. Algunos indicios con que se cuenta parecen indicar que no son los costos directos de la educación los que tendrían mayor incidencia sobre el abandono, sino las mencionadas condiciones iniciales de logro. Cuando éstas son positivas —hecho que suele estar asociado a características del grupo familiar del estudiante— se incrementan las posibilidades de éxito escolar de los sectores mencionados. Más aún, algunos datos sugieren que, dadas esas condiciones, los alumnos cuyos

padres se desempeñan como trabajadores calificados tendrían un rendimiento semejante a sus compañeros provenientes de sectores medios y altos.

En cuanto a las perspectivas de movilidad social de los egresados de la educación técnica industrial -y de las restantes modalidades profesionalizantes- deben ser evaluadas en el contexto de las características del desarrollo industrial y de los servicios producido en las dos últimas décadas.

La importante participación que tuvieron las pequeñas y medianas empresas durante las décadas de 1940 y 1950 en el proceso de sustitución de importaciones tendió a disminuir con posterioridad, adquiriendo una gravitación creciente las empresas capital-intensivas. En este ámbito, es decir el de la gran empresa pública y privada de creciente complejidad tecnológica y administrativa, las posibilidades de ascenso social de egresados del nivel medio son limitadas en comparación con las que se abren para los egresados universitarios. El aumento de la oferta de estos últimos en un mercado ocupacional poco dinámico llega a ser, también, una fuente de competencia para los egresados del nivel medio.

Así, refiriéndose a Brasil, Moura Castro caracteriza el mecanismo por el cual la prosecución de estudios universitarios adquiere un interés creciente para los egresados de nivel medio. "El aumento de la oferta de universitarios los lleva a competir en un mercado que tradicionalmente estaba reservado a personas de nivel secundario... A medida que se hace más difícil para un graduado de cursos secundarios encontrar empleo, la estimación de la renta no percibida por él, esto es, de aquello que podría recibir si estuviera trabajando, resulta cada vez más afectada por la posibilidad de no encontrar empleo. Hay por lo tanto una reducción del uso alternativo del tiempo. Dentro de una ecuación individual de decisión hay una caída en el costo de la enseñanza. Si bajan los costos es razonable esperar que se eleve la demanda. Estamos por lo tanto dentro de un círculo vicioso, en el que el crecimiento del número de universitarios hace que, a través de la reducción del costo de oportunidad del tiempo, se reduzca el costo total de la educación del candidato, aumentando por lo tanto la demanda por lugares en las universidades" 42/.

Furter, refiriéndose a Venezuela, apunta los factores estructurales que subyacen tras las dificultades laborales que tienen los egresados del nivel medio y las limitadas perspectivas de movilidad social que ofrece este nivel educativo en la actualidad. Señala el autor mencionado que es una contradicción pretender la formación masiva de egresados de nivel medio con un perfil profesional porque el mercado no ofrece posibilidades ocupacionales reales para los mismos. Esto es consecuencia de las transformaciones operadas en el modelo económico del país. La etapa de industrialización sustitutiva de importaciones y de unificación del mercado nacional en la que tuvieron un papel importante unidades de producción relativamente pequeñas fue reemplazada por una intensa concentración de la propiedad, del mercado y de los ingresos. En este contexto, el ascenso dentro de las jerarquías burocráticas del Estado y de las grandes empresas públicas y privadas es un canal más apropiado de movilidad social ascendente que el que puede ofrecer la pequeña empresa. En esta situación, el egresado de nivel medio compete desfavorablemente con los profesionales universitarios 43/.

En consecuencia, podría afirmarse que si bien puede darse cierto nivel de movilidad social en el caso de personas provenientes de estratos bajos de la sociedad que llegaron a concluir la enseñanza técnica, las características de la estructura ocupacional determinarían un 'techo' relativamente rígido a la promoción social de los mismos.

Por su parte, los provenientes de los sectores medios buscarán, a través de los estudios universitarios, superar los límites cada vez más estrechos que la estructura social establece para los egresados del nivel medio, tanto general como técnico.

D. A modo de conclusiones

La revisión realizada en la Parte IV sobre la expansión y los cambios cuantitativos y el análisis de las transformaciones en el modelo cultural y los contenidos de la enseñanza realizado en esta Parte VII, muestran una educación media en proceso de transición. Por una parte, la transición de una concepción elitista hacia un proyecto dirigido a ampliar la cobertura de la formación básica para abarcar a toda la población. Por otra, la transición de una concepción sobre la educación manual, orientada hacia las 'artes y oficios', hacia un intento de estructurar una educación técnica y progresivamente científica en los países más avanzados del área.

Los cambios en el concepto y los objetivos de la educación media son paralelos a la modificación en la composición social de su matrícula, que si bien se encuentra aun constreñida por la exclusión de que es objeto alrededor de la mitad de la población durante el transcurso de la primaria, registra el cambio de clientela más significativo de los ocurridos en los tres niveles: la enseñanza media es prácticamente urbana y en consecuencia su cobertura en relación a la población potencialmente demandante es mayor que lo que indican las cifras; en muchas ciudades de América Latina los hijos de las familias proletarias, y aún los de algunas fracciones de los sectores marginales, comienzan a acudir a los establecimientos de educación media e incluso, como ya se ha dicho, llegan a matricularse en la otrora elitista rama secundaria, cuya función formal es la preparación preuniversitaria. El cambio en el perfil social de los estudiantes ha significado sin embargo una transformación cuantitativa que no ha sido correspondida en la misma proporción por los cambios cualitativos.

Pero debe subrayarse especialmente que el cambio en la composición social de la matrícula en la enseñanza media ha sido paralelo a la transición verificada en las tres últimas décadas en el conjunto de la sociedad latinoamericana, antes basada en la producción rural y en el artesanado urbano de la cual está emergiendo, en forma incipiente en algunos países, una sociedad industrial, urbanizada y donde se expande el funcionamiento de los servicios modernos, planteando nuevos problemas en la relación entre la educación media y el mercado de empleo.

Dentro de la educación media, la rama secundaria se ha transformado en estos países en la educación media por excelencia, tanto por el peso que ella tiene en el conjunto de la media, como por el papel social que le fue asignado incluso al costo de un notorio desmejoramiento de su calidad académica. Para quienes finalizan la primaria en América Latina acceder a la enseñanza secundaria es relativamente más fácil que lo que acontece a grupos sociales similares en las sociedades europeas. Este papel social de la enseñanza secundaria explica muchas de las reformas tendientes a incluir en ella la enseñanza técnica y las artes manuales, es decir, a transformarla en un tipo único de enseñanza media, pero también se explica a su vez por las características del mercado del empleo que, por una parte, se expande preferentemente en los servicios modernos - que siguen revestidos de un status que no tienen las ocupaciones técnicas y menos aún las manuales - pero que, por otra, tiene una marcada inestabilidad y alta imprevisibilidad respecto del futuro. En sociedades de urbanización acelerada las familias 'apuestan' a la enseñanza general porque ella al cubrir todos los horizontes posibles teóricamente entrega herramientas para todos los cambios ocupacionales aún no imaginables.

En el pasado las inserciones eran claras: los egresados y desertores de la educación en 'artes y oficios' se incorporaban al artesanado y a una industria manufacturera de tecnología simple, en condición de obreros y en el mejor de los casos como futuros capataces, mientras que a los egresados de la secundaria correspondía o bien la matriculación en los exclusivos estudios superiores o bien el desempeño de posiciones correspondientes a los cuadros medios, a las que se accedía con unos pocos años de estudio en esa rama prestigiosa pero de oferta limitada.

El problema es hoy mucho más complejo. Como ya se ha dicho, es sumamente difícil establecer un perfil para la enseñanza técnica, acosada por las contradicciones entre las orientaciones hacia el aprendizaje empírico, los programas de capacitación profesional y los requerimientos de una formación general indispensable aun para el desempeño de las tareas más simples en las complejas organizaciones productivas y de servicios actuales, a lo que se agrega, en los países más avanzados de la región, la competencia de los técnicos con estudios superiores completos o incompletos. Al mismo tiempo, el perfil de la industria es más heterogéneo que nunca, tanto en lo que se refiere a los niveles tecnológicos como en lo que hace a la escala de las empresas, y ambos elementos determinan requerimientos muy variados de calificación y de formación básica.

Pero estos elementos deben considerarse en el marco de un cambio mucho más profundo: el desarrollo de la ciencia en las últimas tres décadas ha impregnado el conjunto social, hasta el punto que en las sociedades desarrolladas el eje sobre el que giraba la estructura de la educación media se ha trasladado desde el campo de la formación humanista a la formación científica. Pero el diseño de una educación media pivotada sobre la iniciación científica tropieza con enormes dificultades cuando la implantación de un modelo de esas características no responde a una demanda social espontánea, sino a un proyecto que se propusiera voluntariamente promover el desarrollo de la región y de la capacidad de sus habitantes a través de la decisión de impregnar al conjunto de la sociedad con una racionalidad científica.

El conjunto de cambios necesarios para definir el perfil de la educación media (en todas sus ramas) en una etapa contradictoria de transición obliga a tener en cuenta, como condición insoslayable, que todo análisis y toda propuesta de reforma exigen la consideración del papel concreto que ese nivel de enseñanza juega en cada sociedad específica. Y, además, que el peso relativo de los factores que intervienen en aquella definición, es variable para cada sociedad. Tal como se expone en la parte IX de este Informe, uno de los elementos de mayor peso en el fracaso de los intentos de reforma de los sistemas educativos en la región ha sido considerar que los modelos tienen validez urbi et orbi y que bastaba trasladar las fórmulas aplicadas en los países desarrollados para lograr los mismos resultados en la región. Por el contrario, cualquier alternativa de cambio que se asuma, particularmente en este nivel educativo, reclama la identificación previa de los factores estructurales - nacionales y específicos de la educación - que deben incidir en la configuración del modelo de educación media adecuado a las necesidades nacionales.

Notas

1/ Véase para el caso de Colombia, Rodrigo Parra, Bases sociales para la formación a distancia de los maestros colombianos, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/6, Buenos Aires, 1978.

2/ Fuente: Ministère de l'Education Nationale, La Réforme de l'Enseignement, Août, 1963 - Mars 1966, Paris, 1966.

3/ Ibidem.

4/ Véase al respecto G.W. Rama Grupos sociales y enseñanza secundaria, editorial ARCA, Montevideo, 1964; J.C. Tedesco y R. Parra, Marginalidad urbana y educación formal. Planteo del problema y perspectivas de análisis, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Ficha/14, Buenos Aires, 1981.

5/ Véase J.C. Tedesco, "Oligarquía, clase media y educación en Argentina", en Revista Aportes, N° 21, junio de 1978.

6/ C. Filgueira, Expansión educacional y estratificación social en América Latina 1960-1970, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, reimp. 1, Buenos Aires, 1978.

7/ Véase Claudio de Moura Castro y otros, "Enseñanza técnica, rendimiento y costos", CINTERFOR, Montevideo, 1978, Estudios y Monografías N° 35.

8/ Antonio M. Grompone, Conferencias pedagógicas, Maximino García editor, Montevideo, 1930, págs. 67 y 93.

9/ François Bourricaud, La Réforme universitaire en France et ses devoirs, Ed. Fondation Européenne de la Culture, Cahiers 3. Amsterdam, 1977.

10/ Cf. J.C. Tedesco, Educación e industrialización en la Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/1, Buenos Aires, 1977.

11/ Véase David L. Wiñar, Educación técnica y estructura social en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/15, Buenos Aires, 1981.

12/ Para el desarrollo de este punto se han tomado como referencia dos de los documentos del proyecto: R. Vera Godoy, Disyuntivas de la educación media en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD, proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/19, Buenos Aires, 1979; y J.C. Tedesco "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", 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.

13/ Argentina, Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1971.

14/ Perú, Ministerio de Educación, Reforma de la Educación Peruana. Informe General, Edición Universo, Lima, 1970.

15/ Colombia, Normas reorgánicas del sector educativo, Separata de Documentación Educativa, Vol.3, N° 9, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, enero/febrero 1976.

16/ México, Secretaría de Educación Pública, Educación Media Básica, México, 1977.

17/ Ibidem.

18/ Perú, Ministerio de Educación, op.cit.

19/ México, Secretaría de Educación Pública, Plan Nacional de Educación, op.cit.

20/ CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Naciones Unidas, New York, 1968.

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

22/ En uno de los pocos estudios realizados en América Latina sobre la relación entre enseñanza media y estructura social, se pudo apreciar esta actitud de padres de origen popular. Véase Germán W. Rama, Grupos sociales y enseñanza secundaria, Arca, Montevideo, 1964.

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

24/ Para el desarrollo de este punto se ha tomado como referencia al trabajo de David L. 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, abril 1981.

25/ Cfr. DANE. Encuesta Nacional de Hogares, citado en Alvaro Reyes Posada y Marta Isabel de Gómez, El papel y las posibilidades de la educación técnica. El caso de Colombia, Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, Vol. 12, agosto 1979.

26/ Tedesco, J.C. Educación e industrialización en la Argentina, op.cit.

27/ Los datos no permiten desagregar los bachilleres técnicos industriales de los comerciales y agropecuarios por lo cual no se pueden sacar conclusiones precisas, pero parecen sugerir que es mayor la cantidad de técnicos industriales que se desempeñan como obreros calificados. Cf. Alvaro Reyes Posada y Martha Isabel de Gómez, op.cit.

28/ Claudio de Moura Castro, Milton Pereyra de Assis y Sandra Furtado de Oliveira, Enseñanza técnica, rendimiento y costos, CINTERFOR, Estudios y Monografías, Nº 35, Montevideo, 1978.

29/ Eduardo Martínez Espinoza, "Algunas falacias sobre la demanda de formación profesional", en Boletín CINTERFOR 64, julio-agosto 1979.

30/ M.C. Pacheco, Formación y empleo de los egresados y aprendices del INCE, UCAB, 1974, citado en Furter, Pierre, El INCE y la formación técnica y profesional en Venezuela, Experiencias e Innovaciones en Educación, 35, UNESCO, París, 1978.

31/ Antonio Cabral Andrade, Coordinación del sistema formal de educación con la formación profesional en países de América Latina, CINTERFOR, Estudios y Monografías Nº 34, Montevideo, 1978.

32/ Ibidem.

33/ Ibidem.

34/ Ibidem.

35/ La descripción del sistema de educación técnica y de formación profesional está basada en: David L. Wiñar, Estudios de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe, Argentina. Oficina Regional de Educación de la UNESCO, Santiago de Chile, 1978.

36/ La descripción de los sistemas de educación técnica y formación profesional de Colombia está basada en: Clara Franco de Machado, Estudios de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe, Colombia, Oficina Regional de Educación de la UNESCO, Santiago de Chile, 1979.

37/ Alvaro Reyes Posada y Marta Isabel Gómez, op.cit.

38/ David L. Wiñar, Análisis de proyectos vinculados a la educación técnica en la enseñanza media de Honduras, Ministerio de Educación Pública, Proyecto Red RLA/72/100, Tegucigalpa, 1979.

39/ Perú, Ley General de Educación, Exposición de Motivos.

40/ 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, 1979.

41/ Lúcia Radler dos Guaranys y Claudio de Moura Castro, O ensino por correspondencia: uma estratégia de desenvolvimento educacional no Brasil, Instituto do Planejamento Economico e Social, Serie Estudos para o Planejamento, Brasilia, 1979.

42/ Claudio de Moura Castro, "Secundaria profesionalizante: ¿premio o consuelo?" en Boletín CINTERFOR, Nº 56, Montevideo, marzo-abril, 1978.

43/ Pierre Furter, op.cit.

PARTE VIII

EL DESARROLLO DE LA
EDUCACION SUPERIOR

ARTICLE 1

THE STATE OF CALIFORNIA
DO HEREBY ENACT:

A. Caracterización de la educación superior

1. Los distintos tipos de educación superior

Normalmente se define como educación superior la de tercer grado, es decir, aquella que puede abordarse después de haber aprobado los estudios primarios y secundarios. Por lo tanto el rótulo de educación superior abarca estudios universitarios y no universitarios, y estudios de pre-grado y de post-grado. No existe un criterio general que demarque en el nivel terciario la educación universitaria de la que no lo es, y la división depende, según los países, de disposiciones legales y administrativas que no son uniformes. En muchos de ellos, la formación de educadores constituye la base de la educación superior no universitaria; en otros se ha tratado de ubicar en esa categoría las carreras cortas, mientras que en otros más se considera educación superior a la que se imparte en centros de excelencia creados al margen de las universidades; finalmente, dentro de la educación superior no universitaria habría que incluir la que imparte una vasta gama de instituciones dedicadas a la formación de grupos compartimentados como los institutos militares o para la formación de empresarios. Esta enorme variedad de categorías explica que la información sobre la educación superior sea no solamente incompleta, sino difícilmente homologable y que incluya una variedad de situaciones educativas difícilmente asimilables.

Dentro mismo de la educación universitaria, los problemas originados por la heterogeneidad son también numerosos. Algunas universidades ofrecen carreras de nivel medio, a las que pueden acceder estudiantes que no han finalizado la secundaria; además, en casi todas las universidades existen carreras de duración desigual (generalmente carreras 'largas' y carreras 'intermedias'), mientras que en muy pocos casos se han desarrollado sistemas similares a algunos europeos, de acuerdo con los cuales las carreras tienden a organizarse en una secuencia de etapas, cada una de las cuales da salida hacia el mercado de empleo.

Las diferencias en la naturaleza de la matrícula y de los estudios no están determinadas únicamente por la duración de las carreras, sino que el problema principal es la definición misma de universidad. En algunos países, como Brasil, el status de universidad requiere la existencia de un conjunto de más de tres facultades, mientras que en otros países el status se acuerda ad-hoc o no existen pautas comunes para la totalidad de las unidades del sistema. Ello da como resultado que en la región coexistan, con el nombre de universidades, pequeñas unidades con pocos cientos de alumnos y macro

universidades que pasan de los cien mil inscriptos (UNAM de México, Universidad de Buenos Aires en Argentina, etc.). Y, más allá del aspecto cuantitativo se plantea el de la calidad del conocimiento. Algunas universidades mantienen importantes centros de investigación científica, mientras que en la mayoría de ellas la investigación no existe o es la mínima indispensable por razones pedagógicas para la formación profesional; algunas instituciones universitarias cuentan con planteles profesoriales de alto nivel académico, con títulos de maestría o de doctorado, mientras que el profesorado de otras no sólo no elabora estudios registrables en artículos de revistas o en libros, sino que su nivel es más propio del de un colegio secundario que el del nivel terciario de enseñanza.

Sólo un país de América Latina (Uruguay) tiene una universidad única, y en él la educación superior es considerada monopolio estatal. En los restantes coexisten universidades oficiales de variados tipos (nacionales o federales, estatales o provinciales, municipales, y universidades especiales como las tecnológicas o las experimentales), con universidades privadas que no sólo poseen en general una parte considerable y creciente de la matrícula, sino que presentan una gama muy variada de situaciones académicas. Alrededor de 1950 la mayoría de las universidades privadas eran confesionales, distinguibles en todos los casos por el elevado origen social de sus alumnos, y en muchos de ellos por una reconocida calidad académica. En el lapso que media hasta la actualidad surgieron otros tipos de universidades que pueden ser clasificadas en los siguientes rubros:

- i. Universidades laicas de alto nivel académico, vinculadas en algunos casos con universidades extranjeras y actuando como 'enclave' universitario en el propio país, o vinculadas a sectores empresarios, o, finalmente, resultantes de la crisis del sistema oficial, lo que las lleva a cumplir, en cuanto a nivel académico, la función anteriormente desempeñada por las grandes universidades oficiales (por ejemplo, Universidad de Belgrano en Buenos Aires). Debe señalarse que algunas universidades confesionales también se transformaron en centros relativamente pluralistas ampliando fuertemente su atención a estudiantes provenientes de variadas capas de las clases medias (Universidad Católica de Lima).
- ii. Universidades surgidas para atender a un estudiantado que no logra ingresar en las grandes universidades oficiales, por no alcanzar los puntajes necesarios para la aprobación de las pruebas de ingreso, y que generalmente tienen un nivel académico mediano o bajo. Este tipo de universidades se desarrolla atendiendo a la demanda del mercado, con subtipos que responden a distintos niveles académicos y sociales, llegando en los más bajos a lo que en Colombia se denomina 'universidades piratas', cuyos títulos no son oficialmente reconocidos, con muy bajo nivel académico, carreras que generalmente aspiran a definir profesiones nuevas, y que capacitan para una franja del mercado de empleo más cercana a las funciones auxiliares que a las de los técnicos. Estas universidades tienden a concentrarse en las grandes ciudades, ofreciendo cursos nocturnos adecuados a las necesidades y requerimientos de un estudiantado que trabaja.

Más compleja resulta la clasificación de la educación universitaria de acuerdo con el tipo de conocimiento que se privilegia en la formación. Ha sido