

INT-0242

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Programa de Investigaciones 80-10

POLITICA SOCIAL DE LA EDUCACION Y LA CULTURA

Pedro Demo ★/

★/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen las instituciones a las que se encuentra vinculado.

80-4-723

... ..

... ..

... ..

POLITICA SOCIAL DE LA EDUCACION Y LA CULTURA

Pedro Demo

Este trabajo se dedica a discutir brevemente algunos tópicos importantes del intento de enfocar la política de educación y cultura como parte de la política social. Tradicionalmente, se consideraba a la educación y a la cultura como dimensiones autónomas y autosuficientes, dentro de una visión sectorializada que coincidía con una compartimentación de las actividades, así como con duplicaciones y superposiciones flagrantes.

En el área educacional, el enfoque de los recursos humanos fue tal vez el que más se aproximó a la autonomía, incluso porque escondía la pretensión de resumir la propia política social. En cierta medida, el desarrollo social se veía como estando básicamente condicionado por el nivel de los recursos humanos, llegándose al punto de considerarlo como un determinante más fundamental que la misma estructura productiva.

En el área de la cultura, las proposiciones más frecuentes adoptan la perspectiva del cultivo del ocio y de expresiones culturales elitistas, con lo que se acentuó mucho la distancia con las iniciativas sociales. Entre otras cosas, se acepta en esa manera de ver que el pueblo no tiene "cultura".

En el momento actual, hay un esfuerzo por recuperar la educación y la cultura al interior del proyecto de una sociedad más igualitaria. Esta perspectiva ha sido muy influida por el enfoque interdisciplinario de los problemas del desarrollo, que reconoce que el ataque sectorializado es una forma cierta de eludir la cuestión. Simplificando mucho las cosas, puede decirse que el desarrollo muestra por lo menos tres dimensiones fundamentales: la económica, la social y la política. Ningún resultado satisfactorio puede lograrse sin la consideración de esos tres componentes, aunque el acuerdo entre ellos sea de logro muy complejo.

/No es

No es difícil percibir que la educación no produce resultados adecuados en términos de desarrollo, si no es acompañada por otros elementos que, en ciertos momentos, son más decisivos que la propia calidad pedagógica. Así, el aprovechamiento escolar de la infancia está fuertemente determinado por la nutrición; la preparación de la mano de obra no alcanza el impacto pretendido sin una estructura económica orientada hacia la generación de empleos atractivos; la finalización del segundo ciclo de enseñanza se ve fuertemente afectada por los altos niveles de subempleo; el acceso democrático a la enseñanza superior depende mucho más de una política de redistribución del ingreso que de su carácter gratuito, etc.

Por todo ello, parece fuera de duda que el enfoque de la política social aplicado a la educación y a la cultura tiene sus méritos, a pesar de ser todavía incipiente. Esta es la hipótesis básica de este trabajo.

Política social

No existe lo "social" en sí; la realidad es compleja y multidimensional y en ella, lo "social" es sólo una de las dimensiones que pueden analizarse. Por ello, cuando la política social es considerada aisladamente, tiende a ser asistencialista y residual. Dentro del cuadro de condicionamientos mutuos no se pueden perder de vista las imbricaciones necesarias con lo "económico" y con lo "político".

Se entiende por política social el esfuerzo conjugado de reducir las desigualdades sociales o, dicho más operacionalmente, de reducir los niveles de pobreza. Dentro del contexto del capitalismo occidental, que es aquí el punto de referencia para las proposiciones de políticas viables dentro del sistema, la meta sería construir una sociedad donde los estratos medios fueran mayoritarios y los bajos, tendencialmente residuales. Esta óptica, implica obviamente, aceptar la viabilidad social del capitalismo, aunque sea subdesarrollado. Así, cualesquiera sean las críticas que se le formulen al capitalismo, la propuesta de

/política social

política social está condicionada a las posibilidades y límites de este sistema. En tal sentido, aunque no sea históricamente posible una sociedad totalmente igualitaria, puede construirse una configuración con desigualdades distribuidas de forma más equitativa, hasta un punto en que la pobreza se torne tendencialmente residual.

Aunque el bienestar de los países avanzados no pueda explicarse sin hacer referencia a su posición hegemónica central, es indudablemente cierto que el capitalismo produjo en ellos sociedades políticamente más estables, económicamente más dinámicas y socialmente más satisfechas. Para que ello se produjera debieron concurrir innumerables variables, destacándose como principales las siguientes:

i) La formación de recursos humanos adecuados, a través de un proceso creciente de profesionalización y de educación, acompañado por contribuciones esenciales en las esferas de la salud, la previsión, la vivienda, y de otras protecciones al trabajador. Esto coincide con lo "social" en el sentido de que tales países se tornaron más sensibles al problema de la desigualdad y surgieron crecientes exigencias históricas de democratización de las oportunidades. Así, el acceso a tales servicios básicos, muchas veces garantizados por el gobierno, constituye un componente relevante del bienestar.

ii) Dado el ritmo favorable de la industrialización y el crecimiento limitado de la población fue posible que se mantuviera una adecuada oferta de empleo, acompañado de niveles satisfactorios de ingresos. Se evitó así la terciarización exagerada de las ciudades, aun cuando el sector primario fue diminuto y dinámico. Esta posición industrial privilegiada está particularmente fundada en el pasado colonialista de tales países y en su actual posición hegemónica central, lo que constituye una de las diferencias decisivas entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

iii) El ambiente de democratización de esas sociedades permitió un proceso creciente de participación, lo que fue el determinante más fundamental del enfrentamiento democrático entre los factores capital

/y trabajo

y trabajo. El proceso de visible ascenso social de amplias capas de trabajadores pasó a ser una conquista autosustentada, aliándose la participación económica con una fuerte dosis de participación política en las decisiones nacionales.

Esta perspectiva histórica acentúa, entre otras cosas, que la política social debe ser vista en el contexto de las conexiones económicas y políticas, a fin de evitar que se convierta en acciones de tipo asistencialista y residual. Debe resaltarse, también, que la comparación con los países avanzados no puede hacer olvidar que la situación de los países en desarrollo es estructuralmente diversa. Aunque se pretenda la misma cosa como meta, debe reconocerse que el camino a recorrer es esencialmente diferente porque las variables decisivas son otras: dependencia político-económica; industrialización insuficiente, propensión a liberar mano de obra del sector más dinámico; vaciamiento intempestivo del campo; terciarización excesiva; predominancia de la mano de obra semi o descalificada; bajo nivel de participación política y tendencia al populismo; sindicalismo elitista, etc.

Sea como fuere, pretender cambios sociales sin cambios económicos y políticos sólo constituye un malabarismo mental, que tiene siempre un resultado seguro: la pobreza no disminuye. Por ello, en la perspectiva de este trabajo se privilegia la inserción en el mercado de trabajo como variable clave del ascenso social, apareciendo la educación como de importancia menor. Aunque la pobreza no puede definirse sólo por la falta de ingreso, está claro que ella es la dimensión decisiva, por lo menos para el pobre. Empero, si puede decirse que es importante tener un buen empleo y un buen ingreso, no lo es menos tener capacidad política para defender sus derechos de trabajador y de ciudadano. La reducción de la desigualdad social no puede entenderse como una dádiva del Estado o del capital. La historia de los países industrializados revela que el proyecto de reducción de la pobreza tuvo como característica básica la articulación política de los trabajadores, que propició el enfrentamiento con los capitalistas en pie de igualdad, estableciendo

el ambiente necesariamente democrático de la negociación conjunta. El Estado desempeñó un papel favorable en la medida en que hubo partidos políticos que llegaron al poder y mantuvieron compromisos más amplios con los sectores laborales. Pero no fue ése el elemento decisivo.

Lo social, aislado de lo económico y lo político, tiende al asistencialismo y a la acción fragmentaria. La visión sectorializada se ocupa apenas de los problemas del trabajador y concibe fácilmente el ascenso social como condicionado, sobre todo, por la preparación profesional. En esta perspectiva se corre el riesgo de enfocar la pobreza como un problema sólo del trabajador, olvidando que las estructuras productiva y política contribuyen también a determinar el proceso, a veces mucho más decisivamente. La falta de condiciones satisfactorias de educación, salud, previsión, vivienda, etc., es ciertamente, una forma de pobreza "social" aguda. Pero al lado de ella existe la pobreza "económica" y la pobreza "política". Una es fundamentalmente represión del acceso al ingreso y la otra, represión a la participación en las decisiones de importancia nacional. Las dos últimas formas de pobreza no son menos importantes que la primera. Así, si las estructuras económicas y políticas no incluyen en sí mismas el proyecto de reducción de la pobreza, las acciones sociales sólo son una voz clamando en el desierto y más que esto todavía: existirán únicamente en la medida en que existan excedentes económicos; serán usadas para apagar los incendios producidos por los excesos económicos y políticos.

Política social de la educación

Desde el ángulo de la política social, la educación puede ser visualizada de manera bastante diversa a la tradicional. En primer lugar, es posible afirmar que ella, aisladamente, no posee la influencia decisiva que frecuentemente se dice que tiene, porque su impacto sobre la estructura productiva es pequeño y sobre la participación política llega a ser, a veces, incluso negativo. En segundo lugar, es preciso no perder de vista el contexto político económico de su actuación.

Ciertamente preocupa que todavía exista un número elevado de analfabetos, que la gran mayoría de la mano de obra sea semi o descalificada, que la educación profesionalizante del segundo ciclo de enseñanza sea ya un fenómeno de élite; pero preocupa mucho más el hecho de que los índices de subempleo sean del orden del 30 por ciento de la población económicamente activa, de que el sector secundario absorba poco más del 20 por ciento de la fuerza de trabajo, de que la industria de transformación demuestre una tendencia al aumento de la productividad y no a la inclusión de trabajadores, de que no sea posible retener en el campo siquiera a la mitad del 35 por ciento de la mano de obra allí ubicada, de que el sector terciario esté fuertemente hinchado, etc.

Es preciso tener en mente que la educación:

- i) normalmente no influye en la estructura productiva, en el sentido de obligarla a ajustarse a la oferta de empleo;
- ii) no disminuye la abundancia de mano de obra, fenómeno que facilita mucho la vida del factor capital, al empujar hacia abajo los salarios;
- iii) no crea empleo, pudiendo dejar de lado uno de los problemas fundamentales de la reducción de las desigualdades y de la promoción de ascenso social;
- iv) difícilmente corrige efectos de la pobreza, lo que se ve incluso en el hecho de que el pueblo padece mucho más de pobreza que de analfabetismo.

/Al lado

Al lado de esta dificultad patente de enfrentar, aisladamente, a la pobreza económica, existe además una cuestión de pobreza política. La educación tiene todos los elementos para ser un proyecto reaccionario en la medida en que se restringe al papel normal de agencia socializadora y trasmisora de conocimientos. Tiende a ser un proyecto de adiestramiento y puede esconder, bajo el aura de la preparación de mano de obra, una vinculación muy estrecha a los destinos del capital porque, en general, es más un proyecto para llevar la productividad y el lucro, que para aumentar los salarios y mejorar las condiciones para la articulación política democrática.

De todos modos, una vez vinculada la educación a la política social, recae sobre ella el mismo desafío de colaborar a la reducción de las desigualdades sociales. Al mismo tiempo, se le aplica el criterio de evaluación de cualquier política social: o redistribuye o concentra. No será "social" aquella política que no pueda comprobar, por lo menos indirectamente, su impacto redistributivo en favor de la población de bajo ingreso. Así tomado, el proceso educativo en vastas áreas tiene muy poco que ver con la política social; en otras, puede ser incluso un estorbo, siendo un factor que tiende a agravar las tendencias concentracionistas del crecimiento económico y el embotamiento de la participación política.

Esta vinculación con la política social es capaz de tornar a la educación mucho más realista. Una vez bien ubicada, puede reaparecer como variable de primera línea entre los condicionamientos del desarrollo social.

En un momento inicial, debe reconocerse que un país subdesarrollado está todavía en la etapa de la educación básica, más que en el estudio de la educación superior, aunque esta posición no signifique exclusivismo. Asumiendo este desafío, pueden describirse dos áreas principales de actuación de la educación básica, de acuerdo con el parámetro de la pobreza.

/a) Educación en

a) Educación en las áreas rurales. Aunque pueden encontrarse casos de pobreza más graves que en la zona rural, normalmente es allí donde está su mayor foco, lo que determina en gran parte la necesidad de la migración. La educación rural es uno de los mayores desafíos imaginables. En primer lugar, prácticamente no existen condiciones reales para una educación "rural", porque el ámbito educacional es irremediablemente urbano. En segundo lugar, no puede negarse que en toda educación rural hay un impacto urbanizante inevitable. En tercer lugar, la adecuación de los currícula y programas será siempre un problema apenas en parte superable.

Incluso reconociendo todos estos problemas, se podría por lo menos contribuir para no agravar la situación. Si no se puede fijar al hombre en el campo, deben buscarse formas para retenerlo por lo menos en centros urbanos menores, lo que es, sin duda, un problema de índole económica y política más que pedagógica. La educación formal sería, tal vez, el camino menos indicado, lo que obliga a una dosis inmensa de originalidad y de creatividad, que es temerario esperar del educador.

En la búsqueda de adaptar currícula y programas, surge una cuestión bastante grave, cual es la de que los programas adaptados son generalmente subprogramas, en sentido peyorativo. Como la clientela no consigue absorber los ocho años regulares con todas las disciplinas que los componen, se les ofrece una dosis menor y arreglada ad hoc. Esta perspectiva tiene su razón de ser, porque es preferible ofrecer lo posible, a mantener una meta puramente legal y siempre irreal. Pero tal solución puede contribuir al subdesarrollo de esas personas, sobre todo si se piensa que el alumno de la escuela rural es siempre un migrante potencial.

En verdad, se tienen ahí dos posiciones válidas: suministrar al estudiante el programa normal, agregando una compensación por el hecho de ser pobre, con lo cual se lo estaría privilegiando frente a los estudiantes menos pobres o ricos; abandonar cualquier esquema educacional urbano y montar un programa para el medio rural basado en una concepción

/totalmente nueva

totalmente nueva de la educación, aunque esto no sea completamente posible. En términos de la dura realidad, sin embargo, se sabe que la alternativa más practicada es la de salvar lo que se puede, remediando a la educación urbana.

Vale resaltar que la educación rural requiere estar en consonancia con los problemas de la producción agrícola; necesita aprovechar de los recursos humanos locales y el potencial comunitario; precisa ser menos legal y formal, dando lugar a la creatividad. Todo ello hace que sean poco relevantes los criterios urbanos, como los de las series, del turno de los años, de la aprobación, de las vacaciones, etc.

b) Educación en las periferias urbanas y los centros menores.

En este caso se encuentra a otra porción significativa de los pobres. Mientras que para la educación rural se consideraba problemática la adaptación del proceso pedagógico y su originalidad, aquí se tiene como una de las cuestiones más intrincadas, la selectividad a través de criterios económicos.

Ello muestra que el problema fundamental de la educación básica no es solamente pedagógico, sino también político-económico. La educación, si quiere reducir la pobreza, necesita aceptar su papel secundario como socia de un proyecto mayor. No existe pedagogía que corrija un cerebro lesionado por la desnutrición, así como no existe pedagogía aplicable con éxito a un menor abandonado si no se le adjuntara una condición satisfactoria de sobrevivencia material.

Una parte de los pobres ni siquiera entra en el sistema; otra, es expulsada por la repitencia y por la evasión ya en el primer año de primaria; difícilmente terminan el segundo ciclo; por milagro, llegan a la universidad, que será privada, paga y de bajo nivel. Esta misma selectividad negativa aparece en los profesores de enseñanza básica, porque dado el nivel de salarios tan bajos, sólo permanece en la profesión aquel sector que no consiguió otra cosa mejor, sin olvidar que existen también las vocaciones obcecadas. A ello debe agregarse la reducida cualidad pedagógica de las escuelas públicas.

/Todo esto

Todo esto cristaliza en la diferencia entre la escuela pública de la periferia y la escuela privada de los centros. En éstas, el estudiante pertenece a una familia con recursos económicos, dotada de un amplio lenguaje, del lenguaje dominante y, casi siempre, habiendo aprovechado de cursos preescolares. En aquéllas está el subnutrido, el marginal, el menor abandonado, el trabajador precoz, etc. Después de ocho años de estudio el resultado es astronómicamente diferente. En un caso, hay una gran mortalidad dentro del sistema, con pocos sobrevivientes para los últimos años de primaria. Como no existe prácticamente acceso al preescolar, la alfabetización consume varios años, restando poco tiempo para que se impartan contenidos curriculares más amplios, resultando así una educación caricatural; como preparación de mano de obra tal vez no llegue a ser significativa. En el otro caso, casi todos los estudiantes comienzan el primer grado ya alfabetizados. Las pérdidas del sistema son controladas y hay aprovechamiento notorio en los niveles medios y superior. Aquí existe ciertamente preparación para el mercado de trabajo. Pero la educación no es tanto un móvil de ascenso social cuanto una estrategia de mantención de una situación privilegiada que la familia ya poseía. Y, por ironía del destino, este estudiante tiene todas las probabilidades de estudiar en una universidad pública, de buen nivel, y gratuitamente.

Dentro de tal perspectiva integrada, la educación puede aparecer como socia importante del proyecto de reducción de las desigualdades sociales. Se suma a esto su posible impacto sobre la reducción de la pobreza política, en que se presenta como componente esencial, de primera línea, en la obtención de una sociedad con estructura democrática. Si se observan las relaciones entre el factor capital y el factor trabajo, la educación tiene su importancia como preparadora de mano de obra (lado social) y como redistribuidora del ingreso (lado económico) pero mucho más como condición de la participación política (lado político). Así, la probabilidad histórica de democratizar las relaciones entre el capital y el trabajo no depende tanto de la esfera socioeconómica, como de la esfera política, porque la articulación democrática del factor

/trabajo es.

trabajo es, en verdad, su fuerza real. Más que el trabajador, la educación necesita formar al ciudadano y sedimentar reglas democráticas de juego, por cuanto, una persona educada en términos sociales no es tanto aquella que sabe leer, escribir y trabajar sino, sobre todo, aquella que es democrática.

Política social de la cultura

En el cuadro de la política social, la preocupación por la cultura aparece, normalmente, como secundaria. Esta perspectiva desagrada a los culturalistas, pero una vez bien enfocada, puede ser recolocada a efectos de perseguir la sedimentación de trazos culturales participativos, como objetivos tanto del proceso educativo, como del proceso cultural.

Dentro de un país con profundos desequilibrios regionales y sociales el grupo focal de la política social es la población de bajos ingresos que, además de ser muy pobre, es también mayoritaria. Cualquier esfuerzo de planeamiento verifica que no es posible atender jamás a todas las necesidades de la población, mucho menos cuando los recursos disponibles son muy escasos y el problema tiene dimensiones astronómicas. Es preciso entonces, establecer prioridades.

Ello no tiene nada que ver con la exclusión de otras dimensiones importantes. En verdad, no pueden reducirse las necesidades fundamentales de la población pobre sólo al aspecto material de la pobreza, porque no puede demostrarse que una necesidad material sea más importante que una necesidad espiritual o cultural. Cualquier esfuerzo de visión integrada del hombre se opondría a seccionarlo para así establecer a priori una jerarquía rígida y, por así decirlo, natural de necesidades.

No obstante esto, el establecimiento de prioridades significa que, no pudiendo atender a todas, se procura centrarse en aquello que, en el momento y en el contexto sociohistórico, asoma como lo más relevante. Por esta simple razón puede decirse que para la población de bajo ingreso nada es, de inmediato, tan importante como el ingreso. En este sentido, las inversiones culturales destinadas a la población pobre son superfluas y equivocadas.

/Solamente las

Solamente las personas que perciben buenos ingresos pueden pensar que el salario no es tan importante en la vida. Esta manera de ver, dependiendo del contenido que se atribuya a la cultura, puede considerarse una alienación cultural indeseable. Este es el caso, por ejemplo, de quien se siente lastimado porque el pueblo no va al teatro o no oye música clásica, calificando esta actitud como falta de cultura. Puede, incluso, que esto sea falta de cultura pero es, sobre todo, falta de ingreso.

La pregunta pertinente sería cuál es el contenido apropiado de una política de cultura adecuada al cuadro social de la población de bajos ingresos, vislumbrándose tres como los más importantes: cultura de la identidad del pueblo; cultura de la subsistencia; y cultura democrática.

a) Cultura de la identidad del pueblo. Ella busca la creación de valores culturales que identifiquen al pueblo. Sin caer en el extremo del nacionalismo puede verificarse que toda sociedad produce manifestaciones de creatividad propia. Ellas pueden ser de estilo material o no material, aunque sea usual atribuir a la cultura el contenido y el cultivo del espíritu.

Innumerables manifestaciones de la creatividad nacional recaen en esta área: trazos arquitectónicos que identifican el trayecto histórico de la sociedad; cultivo de un ritmo musical particular; producción artística general; creación de modelos industriales que califican el carácter técnico inventivo; etc.

Este contenido cultural puede revelar alienaciones cuando sólo identifica valores ligados a la élite, como si el pueblo no tuviese cultura. Por esto, se insiste en que tal identificación se oriente hacia la sociedad total, principalmente hacia el pueblo, pudiéndose valorizar manifestaciones populares de la religión, del folklore, de hábitos de alimentación, de salud, de ocio, etc., y no solamente los trazos característicos del consumo cultural elitista.

/b) Cultura de

b) Cultura de la subsistencia. Esto significa el arte de sobrevivir en un cuadro de pobreza. Esta forma cultural se aproxima mucho más al contexto de la política social, y se preocupa con manifestaciones culturales que permiten a los pobres sobrevivir. En esta gama de manifestaciones se incluyen dimensiones que van desde el arte popular que proporciona a mucha gente la posibilidad de ganarse la vida a través de la creación propia, hasta una sabia adecuación del hombre a su medio ambiente.

Si cultura es creatividad, difícilmente habrá mayor creatividad que la de sobrevivir dentro de un mercado de trabajo tan excluyente. A título de ejemplo, pueden mencionarse como manifestaciones culturales de extrema relevancia la red de ayuda mutua desarrollada por los migrantes a través de lazos de parentesco y amistad; la convivencia con la selva o con regiones áridas; la canción popular y la literatura; la farmacopea popular; las estrategias de sobrevivencia con un presupuesto doméstico que ninguna matemática explica; la sabiduría del pueblo, etc.

c) Cultura democrática. Se puede mostrar que la interpretación del fenómeno educativo en el cuadro de la cultura es una de las formas aptas e interesantes para recuperar la importancia de la variable política. Uno de los trazos más profundos de la cultura es la expresión de la creatividad comunitaria, a través de la cual ella se identifica y se caracteriza. Esta perspectiva se funda en la dimensión participativa, no solamente al nivel de las dimensiones homogéneas que dan el toque particular a un pueblo o a una nación, sino también, y tal vez sobre todo, en la dimensión de la valorización comunitaria local y regional.

Las variables culturales son menos incisivas en términos inmediatos y, por esto mismo, siempre se las coloca como derivadas de otras variables socioeconómicas y políticas que se tornan más visibles y manipulables por ser muchas veces de carácter material. Sin caer en el culturalismo, puede que a la larga, dependiendo de las circunstancias, las variables culturales puedan tener incluso mayor influencia.

/Es claro

Es claro que, en el límite de la sobrevivencia, la preocupación exagerada con los valores culturales superfluos es una alienación descabellada y un escarnio de la pobreza. Todavía, si se concibiese a la cultura de otra forma, como caracterización de la expresión creativa de la comunidad, estaría en juego no la valorización de cosas como el teatro, la música, la literatura, los monumentos históricos, las bibliotecas, etc., sino la capacidad participativa de las comunidades menos favorecidas. En este caso, el concepto de cultura haría eco directo a las pretensiones de la política social, definida como búsqueda conjunta de los sectores sociales, económicos y políticos de formación de una sociedad menos desigual, o sea, con un tenor expresivo de participación, a pesar de la heterogeneidad inevitable.

Se establece un compromiso directo entre cultura y educación, incluso si ambos términos tienen espacio propio de actuación. La educación resume el papel de primera línea que le puede caber en el desarrollo social, en la medida en que sea una estrategia fundamental y el contenido básico de la participación política. Cristalizar una cultura democrática: este sería el objetivo esencial de la educación, porque solamente la persona democrática es "educada".

