

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento ASD-92

EDUCACION E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA PLANIFICACION */

Germán W. Rama

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación.

88-11-1609

INSTITUT INTERNATIONAL DE PLANIFICATION DE L'EDUCATION
ATELIER IIFE
"VERS UNE PLANIFICATION STRATEGIQUE DE L'EDUCATION"
Paris, 28 Novembre-2 Decembre, 1988

EDUCACION E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.
ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA PLANIFICACION

Germán W. Rama*

* El autor es Director de la Oficina de Montevideo (Uruguay) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pero sus opiniones no reflejan necesariamente los de la institución a la que pertenece.

RESUMEN

La ponencia, en su Introducción, pasa revista en forma somera a la emergencia, como valor social, del concepto de igualdad de oportunidades y a los distintos factores ideológicos y de cambio societal que hacen del presente siglo el período de la lucha por la igualdad o por la equidad.

Considera luego que esta aspiración social se procesa en forma distinta en los países desarrollados que en América Latina, porque el contexto social es diferente. La democratización de la educación es un proceso relativamente autónomo de la distribución del ingreso y de la participación en el poder.

En la primera parte, "Educación y transformación social en América Latina", el texto se inicia con un análisis de la evolución histórica de una sociedad segmentada en lo racial, social y cultural. Considera luego la crisis de dominación paralela a los procesos de urbanización e industrialización y la emergencia de nuevas articulaciones de poder en sociedades en proceso de movilización. En ese marco, ubica el gran fenómeno de las demandas sociales por educación, motivadas tanto por cambio de las estructuras ocupacionales como por la aspiración a participar en lo político y en lo cultural, que caracterizó a las sociedades latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX. Ante esas demandas, se analiza el comportamiento favorable y la "permisividad" educativa de los sistemas de poder y las expectativas de modernización, desarrollo y transformación que estuvieron cifradas en el crecimiento de la matrícula educativa.

Finaliza esta parte del documento con un análisis del "populismo educativo" en América Latina. Este consistió, básicamente, en considerar al conocimiento como una "renta" que había sido apropiada por los grupos superiores y que podía ser distribuida para el logro de la igualdad en sociedades que no modificaban el patrón de distribución del ingreso ni de acceso al poder. Esta negación de la función de producción social de conocimientos de la educación fue aún más perturbada por la demanda simultánea de servicios en todos los niveles de enseñanza. Los estratos medios y superiores impusieron como prioridad el desarrollo de la educación secundaria y universitaria.

En la segunda parte del texto, "Tendencias a la igualdad en sociedades con fuerte concentración de ingreso y de poder", se comienza por comparar las tendencias a la distribución del ingreso y a la participación en el poder de los países europeos en relación al comportamiento de esas variables en América Latina. Ese marco lleva a la conclusión de que la educación fue en esta región la variable "blanda" de la participación y que la democratización educativa -con todas sus inequidades- devino un factor

desestabilizante de la estructura de poder tradicional. Ello explica que la reacción -no necesariamente programada- haya consistido en la segmentación de los sistemas educativos con circuitos de formación "populista" y "elitaria", en que el primero en virtud de su baja calidad de conocimientos descalifica a sus egresados en la competencia por la movilidad social y el status.

En la tercera parte, "El futuro de la igualdad de oportunidades en una enseñanza con calidad de conocimientos: el desafío de la planificación", se pasa revista a las nuevas tendencias en la economía -con impactantes efectos en cuanto a demanda de ciertos tipos de recursos humanos y descalificación de otros en el mercado de empleo-, se considera el fin del ciclo de movilidad por cambio de estructura social y su sustitución por una estratificación social más rígida, se ubican los nuevos tipos de demandas educativas para concluir con una visión del escenario social de futuro de la educación. En éste, luego de considerar las tendencias mundiales a la polarización de ocupaciones y calificaciones, se señalan factores positivos para el logro de una educación que mejore su calidad e incremente la igualdad de oportunidades. Entre ellos se destacan: el descenso de la tasa de natalidad y de la presión demográfica sobre el sistema educativo; la consolidación de la cultura política democrática y la diferenciación del ámbito político, como instancias que permitirían un desarrollo de respuestas educacionales acordes con real igualdad de oportunidades; luego se consideran dimensiones propias del sistema cultural y educativo como son el acercamiento entre la cultura escolar y la de las familias de extracción popular y la constitución de un cuerpo profesional de docentes.

El texto finaliza con la presentación de algunas ideas sobre el nuevo papel de la planificación educativa. Básicamente las propuestas son en el sentido de lograr una planificación que tenga por objetivo el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes para los sectores populares, evaluar los conocimientos que efectivamente se imparten en el sistema educativo, encarar experiencias permanentes de nuevos métodos didáctico-pedagógicos para una clientela educativa socioculturalmente discriminada y promover una diferenciación y competitividad en resultados entre distintos modelos y "filieres" de la educación, en todos los niveles.

INDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN..... | i |
| INTRODUCCION..... | 1 |
| PRIMERA PARTE: EDUCACION Y TRANSFORMACION SOCIAL EN AMERICA LATINA..... | 4 |
| I. LA EVOLUCION HISTORICA..... | 4 |
| II. LAS CRISIS DE LA DOMINACION Y LA EMERGENCIA DE NUEVAS ESTRUCTURAS SOCIALES..... | 7 |
| III. DEMANDAS EDUCATIVAS Y PROCESOS SOCIALES..... | 10 |
| IV. LA RESPUESTA DE LOS SISTEMAS DE PODER..... | 14 |
| V. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A TRAVES DE LA EDUCACION..... | 17 |
| SEGUNDA PARTE: TENDENCIAS A LA IGUALDAD EN SOCIEDADES CON FUERTE CONCENTRACION DE INGRESO Y DE PODER..... | 25 |
| I. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA EDUCACION EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y EN AMERICA LATINA..... | 25 |
| II. EL CONTROL SOCIAL DE LA DEMOCRATIZACION EDUCATIVA..... | 30 |
| a. El desarrollo de sistemas educativos segmentados..... | 30 |
| b. La selección por el mercado de empleo..... | 31 |

| | |
|---|----|
| TERCERA PARTE: EL FUTURO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN UNA ENSEÑANZA CON CALIDAD DE CONOCIMIENTOS: EL DESAFÍO DE LA PLANIFICACION..... | 33 |
| I. EL ESCENARIO ECONOMICO Y DE LOS REQUERIMIENTOS DE CALIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS..... | 33 |
| II. SOCIEDADES EN PROCESO DE CRISTALIZACION..... | 35 |
| III. LAS NUEVAS DEMANDAS A LA EDUCACION..... | 36 |
| IV. EL ESCENARIO SOCIAL DEL FUTURO DE LA EDUCACION..... | 38 |
| a. El descenso de la tasa de natalidad..... | 39 |
| b. La consolidación de la cultura política democrática..... | 39 |
| c. La emergencia de un ámbito político diferenciado..... | 40 |
| d. Mayor poder social de grupos relegados y emergencia de grupos sociales intermedios..... | 40 |
| e. El acercamiento entre la "cultura escolar" y la de las familias populares..... | 41 |
| f. La constitución de un cuerpo profesional docente..... | 42 |
| V. EL NUEVO PAPEL DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA..... | 42 |
| a. El relevamiento de los conocimientos que dispensa el sistema educativo..... | 42 |
| b. Analizar la interacción entre pedagogía y fracasos de aprendizaje de los sectores populares..... | 42 |
| c. Encajar metas específicas en dimensiones como la enseñanza de la lecto-escritura y las matemáticas..... | 42 |
| d. Concentrar recursos y capacidad de planificación en el mejoramiento de la enseñanza básica..... | 43 |
| e. Fortificar lo que el sistema es capaz de enseñar y hacer en la enseñanza media..... | 43 |
| f. Controlar los conocimientos indispensables para habilitar el pasaje a la educación de tercer nivel..... | 44 |
| g. Favorecer la experimentación de programas, planes y técnicas pedagógicas..... | 44 |

INTRODUCCION

La noción de igualdad de oportunidades en la educación es derivada de la aspiración a la igualdad social, que es el tema dominante en el pensamiento y la acción social contemporánea. Si bien en el pasado la "utopía igualitaria" tuvo un papel significativo, especialmente en los movimientos religiosos, es recién, y a partir de la doble intervención del pensamiento iluminista y de ideologías socialistas y luchas sociales, en el marco de las sociedades capitalistas, que en los sistemas sociales se asume la igualdad como un valor socialmente estimado.

Más aún, puede decirse que, en una perspectiva histórica, el siglo XX ha sido el período de luchas por la igualdad. Basta recordar que en él se han procesado: la Revolución Soviética y las siguientes revoluciones sociales, entendidas como caminos hacia la igualdad preconizada por el pensamiento socialista, tanto de vertiente libertaria como marxista; la Segunda Guerra Mundial, contra una concepción autoritaria y racista del orden social; la Descolonización, como reversión del dominio racial y la concepción de una civilización superior del centro de poder mundial europeo; el desarrollo del "Welfare State", en cuanto a reconocimiento de los derechos sociales a la protección de los individuos integrantes de la sociedad; la igualdad de los sexos en los derechos y en las prácticas sociales y, coronando el conjunto, el concepto de democracia como sistema de participación política igualitaria en el poder político de todos los componentes de la sociedad.

La revisión de las distintas vertientes que alimentaron el pensamiento y la acción igualitaria supera el contenido de esta ponencia y todo intento tendría visos de arbitrario, aunque más no fuera por las limitaciones de conocimientos del expositor.

Tal vez, cabe citar a uno de los fundadores de la creencia en la educación como uno de los instrumentos de mayor poder de transformación social. Nos referimos a Condorcet ^{1/}, quien no sólo consideró conjuntamente las desigualdades en riqueza, en protección social y en educación como los obstáculos al progreso humano, sino que, al unir educación con ciencia, llegó a pensar "que la instrucción bien dirigida corrige la desigualdad natural de las facultades"; fue también el autor principal del "proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública" de 1792 de la Asamblea Legislativa de la Revolución Francesa, primer bosquejo de una acción integral de la educación para establecer la igualdad y la democracia.

El pensamiento sobre el papel igualitario de la educación se puede ordenar según concepciones igualitaristas y estratificadas de la sociedad. Las primeras, tuvieron en el socialismo utópico, y luego en el marxismo -con una visión centrada en la desigualdad económica- una evolución que alimenta a los teóricos del conflicto, que consideran que la desigualdad social surge de la lucha por bienes y servicios valiosos, de los que hay escasez. Las

^{1/} Condorcet, Esquisse d'un tableau historique des progres de l'esprit humain. Reedición de Flammarion, Paris 1988.

segundas, tienen diversos enfoques, desde la concepción darwinista, la elitista de G. Mosca y sus seguidores, hasta las concepciones funcionalistas de la organización y la estratificación sociales que, a partir de Durkheim y Max Weber encuentran su desarrollo en T. Parsons.

En forma paralela al pensamiento teórico, en relación al acceso y al derecho a la educación se desarrollan una serie de movimientos reivindicativos obreros y de signo socialista -ajenos, muchas veces, a la conceptualización de ideología y de cultura de clase del pensamiento marxista- que van a marcar a futuro el sentir colectivo mundial sobre la igualdad de oportunidades educativas. 2/

Sería difícil, sin embargo, aislar las demandas de igualdad de la compleja interacción de factores que van a incidir en la creación de sistemas universales de enseñanza. Los temas del papel de la palabra escrita en las religiones, de la constitución e integración de las sociedades, de la legitimación de los sistemas de dominación, del logro de internalización de normas y valores sustituyendo a la coerción, se presentan enredados con las aspiraciones a la igualdad educativa.

Pero el gran cambio, que por la magnitud de lo cuantitativo es fuertemente cualitativo, en materia de igualdad de oportunidades educativas se va a producir con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Intrínsecamente asociadas se van a desarrollar la educación, las políticas de protección social, comprendidas genéricamente bajo la denominación de "Welfare State" y la democracia.

El mundo presenció una gran competencia y pugna internacional, y también en el seno de cada sociedad, entre quienes privilegiaban la "ciudadanía social" y quienes sostenían la prioridad de la "ciudadanía política" como bases de una organización social que, en ambos casos, se consideraba debía ser democrática. Los dos vincularon educación a igualdad de oportunidades y a participación social.

El ciclo está asociado al desarrollo de sociedades industriales progresivamente diferenciadas, en las que la complejidad de los procesos productivos y sociales reclaman de sujetos capacitados, en términos educativos. La economía intentó cuantificar ese aporte en conocimientos y competencias de los recursos humanos en la formación del producto bruto, y apoyó con sus análisis de los factores "residuales" la contribución de la educación al desarrollo.

En las sociedades desarrolladas se produjo un paralelismo entre incremento en la producción y en ingresos de los asalariados y la tecnología y la educación parecieron ser artifices de la superación -vía productividad- del conflicto entre capital y trabajo.

Las dudas se plantearon, casi simultáneamente a partir de la década de 1970, sobre la contribución de la educación al crecimiento económico,

2/ Brian Simon, Education and the Labor Movement 1870-1920, Lawrence & Wishart, Londres 1974.

sobre el papel de la inversión educativa en todos los individuos (cuando la tecnología empujaba hacia una bipolarización entre especialistas y ejecutantes no calificados) y sobre la inutilidad de tantos esfuerzos por la igualación educativa cuando se habían demostrado desiguales resultados de la inversión educativa según fuera el grupo social de pertenencia del educando.

La división clásica de las percepciones sobre la naturaleza humana renació explícitamente ante la crisis de transformación de las sociedades avanzadas. Unos, se apoyaron en el papel dinámico de la innovación y la competencia en el cambio sosteniendo una visión con componentes darwinianos y schumpeterianos. Los otros, perciben la innovación asociada a la potencialidad de la permanente creación de sujetos diferentes por parte de la naturaleza -con apoyo en la genética neodarwiniana- ^{3/} y reclaman una mayor inversión en educación para el desarrollo de la totalidad de las capacidades de las múltiples iniciativas humanas, en sociedades que, a partir de la solidaridad y de la equidad, acepten como valor la diferencia.

Fero el desarrollo de la equidad social y de la igualdad de oportunidades en la educación ha tenido una evolución no idéntica en las distintas partes del mundo, porque son desiguales las sociedades en que se procesan. Por eso, en las páginas que sigue, se presentarán las grandes líneas de cómo fue el desarrollo de la educación en América Latina.

^{3/} Francois Jacob, Le Jeu des Possibles, Ed. Fayard, Paris 1981.

PRIMERA PARTE

EDUCACION Y TRANSFORMACION SOCIAL EN AMERICA LATINA

I. LA EVOLUCION HISTORICA

La revolución independentista de las colonias españolas ^{4/} reconoce la educación como un proceso de socialización política de enorme importancia para la formación de la República y de los ciudadanos.

El objetivo fue "la sustitución del ideal del súbdito fiel por la del ciudadano activo" ^{5/}. Para lo cual "catecismos patrióticos"^{6/}, bibliotecas, periódicos, fundación de escuelas, difusión del método de enseñanza mutua del cuáquero inglés José Lancaster, como forma viable de instruir en el universo colonial analfabeta, son algunos de los sistemas puestos en práctica.

El proyecto educativo -inspirado en las ideas de la Ilustración- incorporaba todas las ingenuidades de ésta sobre la capacidad de transformar la sociedad a partir de la educación y agregaba la creencia en la organización de un Estado que recién se constituyó a comienzos del siglo XX y no en todos los países. Pero la sociedad colonial se había construido sobre relaciones de status entre "vencedores y vencidos". Poderes de españoles y lusitanos impuestos por la fuerza y la legitimación religiosa sobre indígenas y población africana esclavizada. Estas categorías y la

4/ El caso de Brasil difiere sensiblemente del resto de América Latina. La Corona Portuguesa se trasladó a Brasil que se transforma en Imperio independiente por separación de la familia real en la década de 1820 y bajo una estructura social y política de tipo "colonial" (apoyada en la esclavitud, recién abolida en 1888) perdura constitucionalmente hasta 1889, aunque se proyecta en realidad hasta la crisis de los años 1930.

5/ Gregorio Weinberg, Modelos educativos en la historia de América Latina, Coedición UNESCO-CEPAL-PNUD/ Ed. Kapeluz, Buenos Aires, 1984. Esta obra es el referente de mayor importancia sobre la historia de educación y sociedad en América Latina.

6/ El "Catecismo patriótico-cristiano dispuesto para la instrucción de la juventud de los pueblos libres de América Meridional" (Santiago de Chile, 1810) dice " La instrucción de la juventud es una de las bases más esenciales de la sociedad humana a medida que los hombres se esclarecen, conocen los derechos y los del orden social, detestan la esclavitud, la tiranía y el despotismo ..." (véase G. Weinberg, op. cit., pag. 96).

población mestiza fueron encuadrados por una institución, la "hacienda", que cumplió simultáneamente fines productivos, de organización social y de poder. A lo largo del siglo XIX -y avanzado el siglo XX en las regiones andinas, centroamericanas y en Brasil- continuó constituyendo una forma de dominación social que reducía a las masas rurales a distintas situaciones de servidumbre o esclavitud, de derecho o de hecho. "Y el relato del ocaso de la estructura tradicional se confunde por consiguiente con la del lento declinar (de la hacienda) ocaso y no extinción, desde luego, pues todavía persisten tanto su presencia como sus influjos". 7/

La modernización de las relaciones sociales se inició en Argentina y Uruguay, que fueron regiones en las que el modelo colonial no llegó a consolidarse y que se constituyeron a partir de la inmigración europea. (El espacio físico estaba prácticamente "vacío" de población por el limitado volumen de indígenas). Por sus producciones agro-ganaderas de clima templado, se plantean tempranamente articulaciones económicas con Europa y relaciones salariales capitalistas. Es en estos países cuyos problemas fueron la constitución de una sociedad nacional, a partir de grupos culturales y lingüísticos heterogéneos, y la organización del Estado, donde se iniciaría un sistema de educación primaria pública gratuita con el objetivo de cubrir a toda la población. 8/

En las reformas educativas que se establecen en ambos países en la década de 1870 predominan ideas de democracia del tipo de las de Tocqueville -la sociedad norteamericana es la misma fuente- una ética del trabajo que se nutre de la difusión del socialismo utópico europeo en el Río de la Plata y de la experiencia de la inmigración de artesanos europeos y una concepción meritocrática del orden social. Domina al conjunto de las ideas la obsesión de civilizar y de democratizar esas sociedades. "Para establecer la República, lo primero es formar los republicanos; paracrear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo: para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la

7/ José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, Ed. Solar, Buenos Aires, 1964, pag. 30.

8/ El sistema de educación y la base de organización social comunitaria de los EEUU constituyeron el modelo que quiso trasladar a Argentina el educador y presidente Domingo F. Sarmiento. El uruguayo José Pedro Varela articulará ese modelo con un análisis sociológico de las dificultades de formar una nación y organizar las instituciones uniendo dos corrientes de pensamiento del siglo XIX: la educación popular que se desarrolla en los EEUU en las décadas de 1830-1840 y que se resumen en la obra de Horace Mann y la educación científica (educación por la ciencia y ciencia de la educación) inspirada en las ideas positivistas de Spencer.

opinión pública, y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la República, sólo tienen un medio posible de realización: educar, educar y siempre educar". 9/

El resto de América Latina -con la excepción relativa de Costa Rica 10/, Chile y Cuba en su población urbana- permanece en la primera mitad del siglo XX bajo el signo de la exclusión educativa. Basta citar que hacia 1950 Argentina y Uruguay tenían un analfabeto (autodeclaración en censos y encuestas) por cada 6 personas de 15 años y más, en Chile y Costa Rica había uno por cada 5 y casi uno de cada 3 en los restantes. 11/

9/ José Pedro Varela, La educación del pueblo. Edición original Montevideo, 1874. Se transcribe siguiendo la edición de la Biblioteca Artigas de la Colección de Clásicos Uruguayos (Volúmenes 49 y 50), Montevideo, 1954, pag.71.

10/ Costa Rica es tal vez el único caso en América Latina en que se constituyó una clase media rural, a partir de la plantación de café en un territorio sin población, en el último tercio del siglo XIX. Desde fines de siglo una reforma educativa comienza a generalizar la educación primaria que vincula distribución del capital y la participación política democrática que caracterizaron a ese país. Véase José Fernando García, Educación y desarrollo en Costa Rica, Proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, DEALC/2, Buenos Aires, agosto de 1977.

11/ Germán W. Rama, "Introducción" UNESCO/CEPAL/PNUD, Educación y sociedad en América Latina y el Caribe, Edición de UNICEF, Santiago de Chile, 1980.

II. LAS CRISIS DE LA DOMINACION Y LA EMERGENCIA DE NUEVAS ESTRUCTURAS SOCIALES

Las formas de dominación social de tipo oligárquico 12/ -que se centraban en la exclusión política y cultural de las considerables poblaciones rurales y de los pobres urbanos- inician su decadencia con la ruptura del modelo exportador de bienes primarios, que se produce a partir de la crisis de 1930, y entran en crisis con el proceso de urbanización acelerada -paralelo a la industrialización por sustitución de importaciones- que se generaliza en América Latina desde fines de la década de 1940.

La población que era en 1950 de 159 millones se incrementa a 351 millones en 1980 y el porcentaje urbano de la misma pasa de ser un 40% a dos tercios del total 13/. En algunos países como Brasil, Colombia, México y Perú la población urbana crece en el orden del 5% anual acumulativo a partir de redes urbanas que eran muy débiles en el pasado. Simultáneamente cae la tasa de mortalidad mientras se mantienen altas tasas de fecundidad, se produce la expulsión de la población rural por las formas "salvajes" de penetración capitalista y se incrementa la participación laboral de mujeres y jóvenes. Procesos que en Europa y EEUU se cumplieron a lo largo de un siglo y con los amortiguadores de la emigración internacional en el primer caso y la "frontera" en el segundo, se cumplieron simultáneamente y en el breve lapso de 30 años en América Latina.

12/ A pesar que México registró entre 1910 y 1920 la gran revolución agrarista de la región y la destrucción de la clase oligárquica dominante y si bien desarrolló posteriormente una propuesta de educación socialista y un modelo innovador de educación rural, bajo la presidencia de Cárdenas, los resultados en cuanto a la escolarización de masas son hasta 1960 tan limitados como los de la oligárquica Colombia. En ambos casos el rasgo común fue la exclusión cultural de la predominante población rural. Véase Pablo Casanova, La democracia en México y Josefina Z. Vazquez, "Tres intentos de cambio social a través de la educación" en Germán W. Rama (coord.) Mudanças educacionais na América Latina, Universidade da Ceará, Fortaleza, 1982, y Germán W. Rama El sistema universitario en Colombia, Ed. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970.

13/ Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Boletín Demográfico No. 40, Santiago de Chile, Julio 1987.

En los países de mayor articulación con el sistema capitalista mundial y más temprana industrialización (caso Argentina) la urbanización estuvo asociada desde la década de 1940 con fenómenos de desarrollo de la clase obrera en un modelo que lleva a comparar con la industrialización europea de fines de siglo y período anterior a la 2da. Guerra Mundial. 14/

En el otro extremo, en las economías de menor desarrollo, como Perú, se produjo un fenómeno de urbanización sin industrialización paralela, con la consecuencia que emergió la marginalidad social urbana, expresada en la tugurización y ruralización de las ciudades, en los fenómenos de "callampas", "pueblos jóvenes" "villas miseria", etc., que económicamente se expresan en el "empleo informal" de acuerdo a la definición del Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (PREALC) de la O.I.T.

En distintas posiciones intermedias se ubican los países de más rápido crecimiento económico a partir de 1960 -como Brasil y México- que incorporaron población a la moderna industrialización y simultáneamente asistieron a la expansión en sus ciudades de las masas marginales.

El proceso significó un cambio acelerado de las estructuras sociales, una verdadera revolución ante la cual los sistemas de dominación tradicional entraron en crisis y emergieron diversos sistemas políticos que intentaron controlar el cambio, apelando para ello, como luego se analiza, a la educación.

El pensamiento sociológico creó diversas categorías conceptuales para explicar los cambios. La noción de populismo 15/ fue dominante para explicar la emergencia de alianzas sociales orientadas a la industrialización y a la distribución social. Estas comprendieron un empresariado fabril nuevo -aunque no necesariamente resultante de la movilidad ascendente ni burguesía moderna nacionalista 16/ como la concebían y la esperaban los sectores marxistas- un sector popular obrero y artesano (sin historia sindical), que fue encuadrado por organizaciones sindicales sin tradición clasista y patrocinadas por el Estado, y una nueva clase media asalariada (desarrollada con las nuevas funciones económicas y sociales del Estado). Estos grupos fueron movilizados por el liderazgo carismático de conductores políticos de origen militar (Perón en Argentina, Vargas en

14/ Véanse de Gino Germani Estructura social de la Argentina, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1955, y Política y sociedad en una época de transición. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962.

15/ Además de los trabajos de G. Germani, Véase Francisco Weffort, Classes populares e desenvolvimento social. Contribuição ao estudo do "populismo", ILPES, Santiago de Chile 1968, y Octavio Ianni, O colapso de populismo no Brasil, Ed. Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 1968.

16/ Fernando Henrique Cardoso, Autoritarismo e Democratizacao, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975, y Florestán Fernández, La revolución burguesa en Brasil, Ed. Siglo XXI, Traducción de Eduardo Molina, México, 1978.

Brasil, Rojas Pinilla en Colombia, etc.) u originados en movilizaciones sociales (Perón, nuevamente, Goulart en Brasil, Alan García en Perú, etc.) y nuevamente el ciclo podría darse con el peronismo en Argentina o Brizzola en Brasil.

"El populismo ha sido analizado frecuentemente en cuanto mecanismo de destrucción del poder oligárquico, o bien en cuanto a su capacidad para promover la industrialización y el desarrollo de los mercados internos; en cambio, se ha prestado menor atención a su manejo de los mitos integradores y a su capacidad de darle a las masas la noción de participación por medio de la ocupación de los espacios públicos, antes reservados a la oligarquía o a las minúsculas clases medias". 17/

La revolución nacional y popular con contenidos nacionalistas -que en algunos casos pueden llegar a ser socialistas- ha constituido la forma de establecer la comunidad política nacional en aquellas sociedades de fuerte componente agrario y enfrentadas al doble proceso de constituir Nación y Estado (Bolivia) o de transformar el Estado en una entidad representativa de la sociedad nacional (Cuba y Nicaragua).

La democracia -con fuerte peso de los sectores medios en una sociedad modernizada- fue menos frecuente como forma de constitución nacional (Costa Rica y Uruguay, a los que se agregó Venezuela y ahora bajo nuevas condiciones de desarrollo tiende a consolidarse en Argentina y Brasil).

Por su parte Colombia ha tenido rasgos de notable continuidad oligárquica en un marco de democracia restringida de hecho (con la violencia como válvula de escape); Chile tuvo rasgos parecidos, un breve período de alta participación social y desestructuración acelerada del poder oligárquico para caer en la dictadura y pasar a la imposición de una acumulación capitalista "salvaje". México, finalmente, fue un caso de control del proceso de sociedad de masas por un partido-Estado que hoy no resiste las demandas democratizadoras de la sociedad.

17/ Enzo Faletto y Germán W. Rama, "Cambio social en América Latina" en Revista del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la CEPAL. Pensamiento Iberoamericano, No. 6, Madrid, Julio-diciembre 1984.

III. DEMANDAS EDUCATIVAS Y PROCESOS SOCIALES

Lo notable es que todos los tipos de procesos de constitución de la nación-estado le han conferido una importancia enorme al desarrollo de la educación.

En unos casos el fenómeno de la marginalidad urbana ^{18/} fue percibido como un riesgo para el orden social y los esfuerzos se concentraron no en lograr una nueva estructura de distribución del ingreso o en crear un tipo de desarrollo generador de empleo sino en cómo integrar a las nuevas generaciones de urbanos a través del sistema educativo y de la asignación de servicios sociales.

En otros, los objetivos fueron movilizar a esa masa social, incorporarla, aunque fuera simbólicamente, a una nueva alianza de poder y darle educación a los niños y capacitación a los adultos para una futura y plena participación. ^{19/}

En relación a los marginales urbanos, y a los campesinos (que han sido y son los excluidos por excelencia de los beneficios del crecimiento económico), se desarrolló una percepción política por sectores que enfrentaron la destructividad de las formas de implantación capitalista. Como ambos se encontraban fuera del sistema social los ideólogos de la izquierda consideraron que podían ser los portadores de un proyecto de cambio revolucionario. La experiencia cubana, la hoy mítica acción del Che Guevara y su expresión intelectual (simultáneamente autoritaria y

^{18/} El fenómeno fue percibido como generador de una dinámica de autonomía comunitaria por antropólogos como José Matos Mar, Las Barriadas de Lima, 1957, Ed. Instituto de Estudios Peruanos, 1966 y Desborde Popular y Crisis del Estado, Ed. Instituto de Estudios Peruanos, 1984, o como base del clientelismo político urbano por Carlos A. de Medina, A favela é o demagogo, Ed. Martins, San Pablo, 1964.

^{19/} Un ejemplo coherente de una propuesta con objetivos integradores, que partía de una supuesta inviabilidad de disponer de recursos para un alto crecimiento económico que deparara empleos, se encuentra en la obra de Veckemans, que influyó en las estrategias de la Democracia Cristiana en Chile.

rousseauiana) en la obra Revolución en la revolución 20/ fueron algunos de los antecedentes de la noción del actor -campesino o marginal- capaz de realizar la transformación anticapitalista 21/, que no cabía esperar de un proletariado, pequeño en volumen y relativamente integrado.

Para ese actor político fue concebida una educación popular alternativa que por estar presidida por una ideología liberadora impidiera su sumisión al sistema. Conceptos de comunidad y teología cristiana de la liberalización, de historias de las bibliotecas y escuelas obreras y socialistas, de Gramsci, de metodologías de educación de adultos se entrecruzaron y se amalgamaron en una nueva propuesta educativa que encontró su más cabal expresión pedagógico-política en la obra de Paulo Freire y que tuvo su expresión político-sociológica en las obras de Labarca y Vasconi, entre otros. 22/

La propuesta fue más una "utopía educacional" que una acción efectiva o un "mito" movilizador de los millones de excluidos, en forma total o parcial, del sistema educativo. Se construyó, en cambio, en el referente de las propuestas internacionales de desescolarización: unas obsesionadas por el gasto social, otras imbuidas de imágenes de un Tercer Mundo más subdesarrollado que esta región; ambas expresaron esa particular "revolución

20/ Regis Debray, Revolución en la revolución. Editorial Casa de las Américas, La Habana, 1967.

21/ Esa expectativa está definida en relación a los marginales urbanos en la obra de Anibal Quijano "Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamérica", en F. H. Cardoso y otros, "América Latina: Ensayos de Interpretación Sociológica-política", Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970. Aquellos tendrían la solidarización y la masividad de la exclusión urbana y una relación de reivindicación ante el Estado como opositor social (no sería pensable con otra clase social porque no son asalariados) lo que transformaría sus demandas inmediatas en puras acciones políticas.

22/ Paulo Freire, Pedagogía del oprimido, Siglo XX, México 1979; Lettres à la Guinée Bissau sur l'alphabétisation, Editorial Maspero, París 1978. Para el análisis del papel de las propuestas de origen cristiano en las ideas de Freire, Vanilda Pereira Paiva, Paulo Freire e o nacionalismo desenvolvimentista. Editorial Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro, 1980. G. Labarca, T. Vasconi y otros, La educación burguesa. Editorial Nueva Imagen, México, 1977.

Una revisión de las corrientes pedagógicas se encuentra en Ricardo Nassif, "Las tendencias pedagógicas en América Latina" en G. W. Rama (coord.), Mudanças educacionais na America Latina, Ed. Universidade Federal do Ceara, Fortaleza, 1983, y con enfoque sociológico en G. W. Rama "Estructuras y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular" en Rodrigo Parra, G. W. Rama, J. Rivero Herrera y Juan C. Tedesco, La educación popular en América Latina, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1984.

de los comités internacionales" que desesperanzados de lograr cambios ante la inercia de los sistemas burocráticos propusieron metodologías y sistemas de corte revolucionario sin siquiera plantearse quién era el actor social que hubiera podido asumir como propios tales proyectos. 23/

Los sectores medios, los obreros y los sectores populares urbanos y rurales fueron demandantes de educación institucionalizada. La fuerza que tuvo esta demanda y la desigualdad social y de poder de los grupos demandantes explican tanto la magnitud del incremento de la matrícula como los desequilibrados modelos de desarrollo educativo de la región (en lo que la planificación educativa tuvo escasa capacidad de intervención y aún menor poder de orientación para racionalizar el desarrollo de la educación).

Son múltiples los factores explicativos de esa demanda. Entre ellos pueden citarse los siguientes:

- a. El cambio de la estructura de la producción generó una demanda de empleos por el sistema económico que requerían para ocuparse de niveles educativos post-primarios. El sector industrial propiamente fabril, los servicios de apoyo a la producción, los servicios financieros y los sociales y comunitarios, unidos al Estado como poderoso empleador, constituyeron la franja moderna de la ocupación que, en virtud de la desigualdad de ingresos predominantes en la región, deparaban salarios muy superiores a las ocupaciones tradicionales y protección de los sistemas de seguridad social, que en la región nunca llegaron a tener carácter universal.

La magnitud del cambio estructural hacía factible la movilidad ascendente vía educación a condición que se eligiera la secundaria general y mejor si se accedía a la universitaria, donde se lograban los "pasaportes" con mayor rentabilidad y status. 24/

La población se resistió al afán planificador de orientar a los educandos hacia formaciones técnicas manuales porque la franja ocupativa correspondiente no era propiamente técnica, remuneraba malamente al trabajo y los grupos con poder tenían en minusvalía ese tipo de status, (situación que comienza a cambiar a fines de la presente década).

23/ Véanse a este respecto las reflexiones de Marshall Wolfe El desarrollo esquivo, Editorial Fondo de Cultura Económico, México, 1976.

24/ Carlos Filgueira, Expansión educacional y estratificación social en América Latina, DEALC/4, UNESCO/CEPAL/PNUD, Buenos Aires, 1977 y "Educar o no Educar. ¿Es éste el dilema?" en Revista de la CEPAL, No. 21, Santiago de Chile, Diciembre de 1983. Juan Pablo Terra, "El Papel de la educación en relación con los problemas del empleo", en Revista de la CEPAL No. 21 (contiene un análisis sobre la segmentación de los mercados de empleo y el papel del dualismo cultural).

- b. La aspiración de ser ciudadanos y miembros participes de los procesos políticos y de integración nacional en curso. El periodo posterior a 1950 es el de la constitución nacional, el de las grandes participaciones colectivas -pensar incluso en los multitudinarios actos políticos- el de la generalización del voto (Brasil, último país en la serie, otorgó el derecho electoral a los analfabetos en 1985) y también de los procesos revolucionarios. 25/
- c. La demanda cultural es igualmente a señalar. El prestigio cultural con que se revistieron los grupos de cúpula, el papel otorgado a las élites culturales tradicionales -orgánicas en términos de Gramsci- el prestigio de la universidad y los universitarios en sociedades casi analfabetas y cuya débil estructuración en grupos le confirió a los estudiantes un rol de representación de la nación o del "pueblo" 26/ (que difícilmente podrían volver ocupar en las sociedades ya organizadas de la región) y la circunstancia de que la cultura no hubiera sido un "bien propio" de ciertos grupos -como en algunas sociedades europeas 27/- sino un producto del sistema educativo formal, que se entendía se adquiría con la "exposición" ante él, explican que parte de la vocación educativa fuera aspiración de ser culto.

25/ Véanse las referencias sobre la predisposición educativa de la población ante la "Cruzada de la Alfabetización en Nicaragua" en S. Louriá y G. W. Rama, Elaboración de lineamientos para una nueva educación. Informe al Ministro de Educación de la República de Nicaragua, Managua, agosto de 1980, mimeo.

26/ El sobredimensionado papel de representación colectiva de los movimientos estudiantiles en América Latina tiene una larga historia a partir de 1918. (véase Gabriel del Mazo, La reforma universitaria, Edición del Centro de Estudiantes de Ingeniería, La Plata, 1941) y fue la base sobre la que se constituyó uno de los partidos políticos de mayor peso en el proceso histórico del Perú, como es el APRA, fundado por Victor Raúl Haya de la Torre. Para el caso de Uruguay, véase G.W. Rama, La democracia en el Uruguay, Editorial Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

27/ Confrontar la obra de Pierre Bourdiéu y su desarrollo del concepto de capital cultural, en especial La distinction. Critique sociale de jugement Les éditions de Minuit, París, 1979.

IV. LA RESPUESTA DE LOS SISTEMAS DE PODER

En un proceso de cambio social por modificación de las estructuras productivas y de sociedades en situación de movilización y "disponibilidad" política, la educación se convirtió en la "mesa de las grandes apuestas".

El sistema político de los países latinoamericanos tenía débiles sustentos. Muchos gobiernos expresaban alianzas circunstanciales de grupos sociales; otros, si bien representaban al poder económico y social existente, estaban obligados a hacer concesiones en educación mientras preservaban la concentración de ingresos; otros más apostaron a la educación como forma de crear la nación o de generar una base política de sustentación. En todos los casos -y con la excepción de las masas campesinas que carecían de organización para estructurar demandas- la política dominó la expansión educativa y se creó una oferta de servicios educacionales -los criterios de la planificación y de preservación de calidad de contenido tuvieron una muy débil incidencia- en relación directa al poder social de los grupos demandantes.

La educación, en primer término, constituía una gratificación social relativamente más fácil de otorgar que la participación en los ingresos y en la política, que hubieran demandado profundos cambios en las relaciones de poder existentes entre los grupos. En cuanto a gratificación tenía la virtud de desplazar de una a otra generación las expectativas de movilidad ascendente de parte de los sectores sociales que aspiraban a incorporarse plenamente a la sociedad.

En segundo término, en una situación de transición en la que los antiguos sistemas de socialización a nivel local, "parroquial" rural, se quedaron sin clientela y en que no existían mecanismos similares en las grandes ciudades, la educación institucionalizada constituyó la gran instancia de socialización de masas respecto a la identidad nacional, las pautas para funcionar en sociedades complejas y también para incorporar a la población en las nuevas formas de socialización política.

En esta última dimensión el sistema institucionalizado -especialmente en la secundaria y la superior- ofreció la resistencia de un mensaje "anti-establishment", muy difundido entre los docentes, que explica las intervenciones casi "punitivas" que contra los cuerpos profesoriales y la cultura llevaron a cabo las dictaduras regresivas que se instalaron en los países del Cono Sur en la década de los 1970. 28/

En tercer término la industrialización y el desarrollo de los servicios modernos planteaba un problema grave de recursos humanos. Era muy

28/ Germán W. Rama, "Universidad y concentración de poder" en J. Graciarena y otros, Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Ed. UNESCO/CRESALC, Caracas 1984.

difícil asumir la globalidad del desarrollo con una población de tan escaso nivel educativo y donde el existente estaba orientado hacia las clásicas formaciones humanistas o de profesionales del tipo tradicional, como abogados y médicos.

El esfuerzo se dio en múltiples planos: la capacitación de obreros industriales y empleados comerciales especialmente en Brasil y Colombia, que eran países de escasa escolarización 29/; la formación masiva de maestros primarios y la creación de una red de escuelas urbanas; la multiplicación de los liceos que, en breves años y con la misma orientación académica, pasaron de ser centros de formación de futuras élites universitarias a la condición de centros masivos de una primaria prolongada y la explosión universitaria que multiplicó por 20 veces su volumen entre 1950 y 1980. 30/

El esfuerzo se centró en lo cuantitativo. En materia de educación superior hubo hacia los años 1960 y en nombre del desarrollo una serie de intentos de lograr una universidad de mayor calidad y orientada hacia profesiones directamente vinculadas con la producción (la evolución posterior fue hacia un sistema segmentado en que algunas universidades privadas u oficiales preservaron calidad mientras se masificaba el resto del sistema con niveles de conocimiento más propios de la secundaria que de la superior) al igual que acciones -limitadas en cuanto a la efectividad- de dotar de centros técnicos medios o lograr una transformación de la secundaria en educación diversificada con terminales técnicas. 31/

Como los niveles precedentes eran extraordinariamente bajos la confianza en que la educación constituía un gran aporte al desarrollo fue muy generalizada y la presentación de los planificadores sobre los efectos en la formación de capital humano fue aceptada sin discusión relevante. No se levantaron voces que discutieran si "esa" expansión era la adecuada para la formación de recursos humanos ni sobre cuáles debieran ser las prioridades o sobre la capacidad real de formar los nuevos recursos humanos. 32/

29/ Se crearon grandes instituciones con presupuestos provenientes de las nóminas salariales: el SENAI (aprendizaje industrial) y SENAC (comercial) en Brasil y el SENA de Colombia.

30/ Información y análisis sobre la expansión educativa se encuentra en CEPAL/UNESCO/PNUD, Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe (coordinación general G.W. Rama), Ed. Kapelusz, Buenos Aires 1987.

31/ La visión tecnocrática puede rastrearse desde una de las primeras propuestas (R. Atcon, "La universidad latinoamericana" en Revista ECO, Bogotá, mayo-junio 1963) hasta el análisis de síntesis que se encuentra en CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Naciones Unidas, New York, 1968. Sobre la educación media, véase Rodrigo Vera, Disyuntivas de la educación media en América Latina, UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/19, Buenos Aires 1979.

32/ Tal vez el más relevante de los ejemplos de esa confianza mágica en la formación de recursos humanos haya sido el Programa de becas internacionales Mariscal de Ayacucho de Venezuela, en los años 1970,

Hubo periodos en que algunos gobiernos destinaron hasta un tercio de su presupuesto regular a educación (Costa Rica y Panamá, por ejemplo) y en conjunto el gasto educativo en la región se incrementó fuertemente hasta la década de 1970. Luego, sin mayor discusión y sin propuesta de cambios estructurales (con la excepción de Chile que municipaliza y estratifica socialmente la educación primaria y media), los gobiernos comienzan a reducir sus expectativas y sus gastos en educación.

El sistema educativo ahora tiene una clientela de tal peso social y político que resulta difícil cambiar la educación sin un altísimo costo político. Además, en verdad, dejando de lado las obvias medidas de eficiencia y organización no existen propuestas sobre qué hacer a futuro con esa enorme estructura y la voluminosa parte de la sociedad que está incorporada al actual sistema.

"El modelo o el mito de la educación contemplaba un permanente aumento de la matrícula en el sistema de educación formal y un constante incremento de las asignaciones de fondos públicos a dichos sistemas. En sus versiones más estrechas y economicistas se trataba de producir en cantidad y calidad adecuadas, los recursos humanos necesarios para el desarrollo. En versiones de horizonte más amplio, se trataba además de igualar las oportunidades y aumentar las capacidades propias de ciudadanos y consumidores en sociedades regidas por instituciones políticas democráticas...". Ya a fines de la década del setenta, una comparación de las realidades del "desarrollo" y de la "educación" con estas perspectivas racionales y optimistas trae a la memoria aquellos eventos populares en los cuales un espíritu malévolo concede los deseos solicitados". 33/

que financió estudios de todo tipo y en las más variadas universidades y países de miles y miles de estudiantes.

33/ Marshall Wolfe, "Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades" en Revista de la CEPAL No. 21, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

V. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A TRAVES DE LA EDUCACION

En la primera mitad del siglo XX la reivindicación de la educación como derecho social, como forma de romper la barrera de privilegios, tuvo características asociadas a las organizaciones populares, a los movimientos agraristas, a los movimientos estudiantiles y a los proyectos de transformación de la sociedad representados por alianzas con fuerte participación de clase media y apoyo de grupos obreros organizados.

Las organizaciones sindicales obreras -en la misma línea que las europeas- van a reclamar "fomento de la educación pública, de manera que alcance a todos los niños y adultos de la clase trabajadora, en forma gratuita..." 34/, mientras que los educadores mexicanos van a dar forma a las demandas educativas que planteó la Revolución; su propuesta luego va a influir en otros movimientos agraristas, como el boliviano a mediados de siglo.

Por su parte el movimiento estudiantil reformista va a aportar una estrategia de "universidades populares", de apoyo educativo a los sindicatos y de extensión cultural de clara influencia en el despertar de la noción de educación como derecho social. 35/

Las transformaciones efectivas -en cuanto a concebir y organizar el sistema educativo para favorecer la movilidad social ascendente- se produjeron con la participación en el poder de grupos reformadores mesocráticos. Los ejemplos más explícitos son los del Partido Radical, tanto en Argentina como en Chile, en la primera mitad del siglo XX que trasladan el modelo de su homónimo francés en cuanto a oferta de educación primaria fiscal, institutos normales y difusión de un modelo meritocrático-educativo de promoción social. Esquemas parecidos van a ser desarrollados en la segunda mitad del siglo por Acción Democrática en Venezuela, inspirada en la social democracia europea y por la Democracia Cristiana en Chile.

El proyecto más complejo, y sin duda de mayor éxito, fue el propulsado en Uruguay porque integró a la educación con propuestas de secularización y modernización de la sociedad, promovió la movilidad social con la valorización del trabajo y vinculó sociedad y estado con un sistema

34/ Estatutos de la Confederación de Trabajadores de Chile (1937) citados por S. Gaitini, "¡Todo Chile con Aguirre Cerda! El frente popular" en Historia del Movimiento Obrero No. 69, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires 1973.

35/ La reforma universitaria, compilación, prólogo, notas y cronología de Dardo Cárneo, Biblioteca Ayacucho, Caracas s/f.

político democrático que identificaba la ciudadanía política con la ciudadanía socio-educativa. A ello agregó una profesionalización del magisterio con reglas de burocracia moderna, en sentido weberiano. 36/

Los proyectos de acentuar o acelerar la movilidad social por la educación que se iniciaron en la primera mitad del siglo tuvieron en común- sin desmedro de logros desiguales en cuanto a cobertura y movilidad efectiva- concentrar los esfuerzos en la educación primaria, considerar que la transformación cultural es un proceso de larga duración y reclama de la institución educativa transmisión de conocimientos y selección académica, para lo cual "neutralizaron socialmente y sacralizaron al tribunal educativo".

El gran ciclo de expansión de la matrícula, que se inicia a mediados de siglo en la mayoría de los países de la región, está bajo el signo del populismo, en cuanto a igualdad de oportunidades.

El populismo tuvo como orientación dominante lograr la integración en la sociedad nacional de los grupos sociales relativamente excluidos, promover un proceso de distribución de ingresos, de poder político y de cultura -hasta entonces concentrados en grupos de cúpula identificados bajo el nombre de oligarquía- conducir una sociedad en proceso de movilización colectiva y ofrecer amplias oportunidades de participación en el sistema social.

El populismo 37/, en cuanto sistema de poder inestable, sistema de acción en el que no se plantean oposiciones de clase, en el que predomina como actor el "pueblo" o la "ciudadanía", cuyas orientaciones son hacia la nación y lo popular y que prioriza la distribución en desmedro de la acumulación, va a consagrar como expresión social la participación a través de una mágica de igualdad de oportunidades. 38/

36/ G. W. Rama, La democracia en el Uruguay, op. cit. y la "La démocratie en Uruguay: un essai d'interprétation" en Revista Problèmes d'Amérique Latine, No. 78, París, 4to. trimestre 1985, Ed. de la Documentation Française.

37/ Alain Touraine ha dedicado parte de su obra a América Latina y en especial al populismo como sistema de acción social. Véanse en especial, Les sociétés dépendantes. Ed. Duculot, París 1976, Actores y sistemas políticos en América Latina, Ed. PREALC/OIT, Santiago de Chile, 1987. La parole et le sang. Politique et Société en Amérique Latine. Ed. Odile Jacob, París, 1988.

38/ El peronismo ha sido y es por excelencia el modelo del populismo y el que ha desarrollado en mayor grado la parte simbólica. Desde los gestos en la plaza pública de eliminación de vestimentas símbolo de los grupos de poder -Perón quitándose el saco y declarándose "descamisado"- hasta la garantía de una igualdad de oportunidades para todos. La bibliografía es muy extensa. Dentro de ella junto al análisis sociológico de Germani la fina labor de historiador de Tulio Halperin Donghi, Argentina en el callejón, Ed. ARCA, Montevideo 1966, sigue siendo remarcable.

En la práctica social las orientaciones igualitarias hubieran requerido para efectivizarse de un profundo cambio en el acceso al patrimonio económico, lo cual era incompatible con una alianza que incluía a empresarios industriales, y con una política económica que practicó una transferencia de ingresos de los propietarios rurales hacia la industria y el consumo urbano pero que nunca tuvo por objetivo afectar la propiedad privada y menos aún socializarla.

Con el patrimonio cultural, y las instituciones educativas que daban respaldo a la concentración, el objetivo no fue realizar una "revolución cultural" que implicara cambiar las relaciones de poder existentes ni menos aún promover una sustitución de élites, jerarquizando las obreras o campesinas por encima de los cuadros intelectuales o técnicos vinculados orgánicamente con el sistema burgués, ni sustituir la cultura erudita por la cultura popular.

La alternativa consistió en considerar al conocimiento como uno de los tantos bienes que estuvieron sujetos a una apropiación por parte de un grupo y que podía ser distribuido, como el ingreso monetario, al cambiar el poder político. El conocimiento y la educación pasaron a ser consideradas como una "renta" y no como una actividad de producción social cuya consecución reclamaba de importantes "inversiones" colectivas e individuales y de un "know how" propio de una institución especializada, la educación.

La fórmula "liberadora" consistió en lograr un acceso universal a los distintos niveles educativos y en reducir los requerimientos para aprobar los distintos grados y niveles, que prevé normalmente un sistema educativo en la evaluación de conocimientos.

Se trató de llegar a esa meta en el plazo más breve posible. En primer término, porque todos los sistemas de poder que, en forma completa o incompleta, respondieron al modelo populista tenían necesidad de logros inmediatos que los legitimaran y les permitieran consolidarse. Pero, a su vez, las debilidades intrínsecas en relación a la acumulación y al crecimiento económico requerían como compensación de rápidos avances en participación simbólica y cultural.

En muchos países la orientación hacia la nación tuvo un sesgo dominante. Crear, como en Perú, una identidad nacional entre grupos étnicos, culturales y sociales segmentados, a lo largo de casi cinco siglos; afirmar los sentimientos de antinación frente al Imperio y crear una conciencia de pertenencia en una población desgajada y heterogénea, como en Panamá, tuvieron prioridad y urgencias en un desarrollo educativo que se propuso afirmar igualdad de oportunidades más en relación a segmentos que a clases sociales.

El desarrollo educativo vinculó también el objetivo de constitución de la democracia con igualdad de oportunidades y con la parentoria necesidad de abolir una historia de autoritarismo, como fue el caso de Venezuela, aunque el costo de la movilidad ascendente fuera un Estado "empleador" más que eficiente agente del desarrollo.

Esta construcción acelerada de la educación como sistema igualador de oportunidades es inseparable de un comportamiento que fuera señalado por Albert Hirschman ^{39/} como una especificidad latinoamericana y en particular de sus intelectuales. Ella consistiría en una "sobredemanda" de cambios, consistente en el reclamo de cumplimiento de objetivos desproporcionados en relación a la capacidad de los sistemas sociales y en particular de la capacidad de gestión del Estado. Este, que en la realidad de la mayoría de los países tiene dificultades para administrar lo cotidiano, debería asumir la capacidad de planificar, de dirigir la economía de promover el cambio cultural, de elegir lo prioritario en el desarrollo y así sucesivamente, a partir de unos escasamente capacitados y peor remunerados recursos humanos. A ese concepto casi organicista, en que el Estado sería el cerebro social, se agrega una dinámica de permanente desvalorización de lo logrado. Sin plantearse la instrumentalización indispensable para consolidar las nuevas conquistas sociales, se plantea casi de inmediato una nueva meta que reclama de progresivas movilizaciones sociales y así sucesivamente.

En la marcha forzada hacia la igualación de oportunidades por la vía educativa se agregaron factores que impidieron que la realidad de lo obtenido se aproximara a lo teóricamente propuesto.

En primer término, en todas las sociedades regían sistemas de estratificación ya diferenciados y jerarquizados y además muy expuestos a los patrones culturales y de consumo de las sociedades desarrolladas. La expansión populista de los sistemas educacionales no se realiza únicamente al nivel de educación inicial y básica. Los sectores medios -que aportaban una fracción muy dominante en la opinión pública, en los cuadros políticos de los aparatos de movilización social y en el poder- ya habían franqueado la educación primaria y sus metas variaban -según el nivel en la escala jerárquica- entre la expansión de la educación secundaria y la post-universitaria. ^{40/}

^{39/} Albert O. Hirschman, "El paso al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos" en De la democracia a la política y más allá, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

^{40/} Las demandas de educación universitaria, como prioridad, por parte de las clases medias intelectualizadas persisten incluso cuando la expresión política es socialista. En Chile, bajo el Gobierno socialista de Salvador Allende la educación universitaria tuvo la participación presupuestal históricamente más alta (43%) en el gasto fiscal educativo. Hacia 1972 el gobierno financiaba unas 40.000 plazas de pre-escolares y unas 160.000 en el sistema universitario.

En otro contexto que tampoco se correspondía con el modelo populista, en Nicaragua en 1980, con S. Lourie participamos en discusiones con autoridades y militantes sandinistas universitarios que proponían duplicar matrícula y recursos para una educación superior -que en nada se hubiera diferenciado de las de países desarrollados- como una prioridad, que competía con la asignación de recursos al logro de una escuela básica fundada en las experiencias de la Cruzada de la Alfabetización.

Los sectores populares urbanos reclamaban de la dotación de establecimientos que comprendieran la primaria y media y los campesinos eran prácticamente los únicos que limitaban sus aspiraciones a la existencia de escuelas.

Esta diversidad y graduación jerárquica de demandas educativas constituye una gran diferencia con la evolución de la educación en las sociedades europeas en las que la rigidez del sistema de estratificación y de poder y el desarrollo paulatino del sistema educativo a lo largo de un siglo posibilitaron que las "concesiones" educativas se localizaran al nivel de la escuela comunal y en forma lenta y bajo exigencias de selección académica y de orientación social se fuera procesando el desarrollo de la educación media, mientras la superior fue normalmente definida por ritos de pasaje como el bac o por exámenes universitarios de ingresos. 41/

Esta demanda de democratización e igualdad de oportunidades que se planteó para todos los niveles del sistema educativo, por parte de los grupos sociales, promovió una expansión simultánea en todos los niveles, que por desigual poder de aquéllos terminó concentrando recursos financieros y humanos en la superior en desmedro de la inicial y básica. 42/

En segundo término, el fuerte carácter integrador y nacionalista de los procesos políticos del periodo posterior a 1950 llevó a la negación de la existencia de lenguas, culturas y subculturas distintas, de las que eran portadoras las poblaciones indígenas o "créole", al igual que a omitir como fenómeno relevante para la igualdad de oportunidades la existencia de una población negra que fuera esclava hasta no hace muchas décadas, y que sufrió y sufre distintos tipos de discriminación socio-cultural.

En nombre del rechazo a la segregación racial se eliminaron en censos y encuestas los indicadores de autoidentificación de color, de lengua materna, etc, en nombre de ideologías revolucionarias intelectuales

41/ Antoine Prost, L'école et la famille dans une société en mutation (1930-1980), Tomo IV de L'Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France, Nouvelle Librairie de France, Paris, 1981.

42/ Esto fue particularmente agudo en sociedades fuertemente rurales y con población indígena coexistente con sectores urbanos medios políticamente dinámicos, como fue el caso de Ecuador, que llegó a tener matriculados en la educación superior al equivalente de un tercio de la población entre 20 y 24 años mientras entre un sexto y un quinto de la misma franja etaria se encontraba en el analfabetismo o cuasi analfabetismo. En ese mismo país la noción de igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior para los maestros primarios llevó a modificar los horarios de las escuelas rurales de las 10 horas a las 17 horas (adecuados a las tareas y distancias rurales) por matutinos, que otorgaban la tarde libre para que los maestros pudieran asistir a las universidades.

marxistólogos les negaron identidad cultural y los subsumieron bajo el rótulo de "subproletarios", en nombre de la orientación a la igualdad se les educó únicamente en la lengua nacional y con un programa igual para todo el país. Los resultados no pudieron ser más calamitosos. 43/

Los organismos directivos de la educación latinoamericana, los planificadores y especialistas en educación, los sociólogos y los intelectuales en general, actuaron y pensaron en las décadas de 1970 y 1980 con total prescindencia del significativo esfuerzo de pensamiento y de acción educativa que se realizó en Estados Unidos en el mismo periodo, para intentar vencer la discriminación racial. Más aún, la producción de conocimientos sobre la segmentación racial y cultural, que había caracterizado la producción sociológica de los fines de los años 1950 y comienzos de la década de 1960 en América Latina, prácticamente desaparece bajo los estudios sobre la dependencia, las interpretaciones "clasistas" de las relaciones de poder y los análisis de fuerte contenido "economicista" 44/ que dominaron los últimos veinte años.

43/ Véase José Matos Mar, Educación, lengua y marginalidad en el Perú, UNESCO/CEPAL/PNUD. DEALC/10, Educación y desarrollo en el Ecuador, DEALC/20 y fundamentalmente, por sus observaciones antropológicas de las relaciones culturales en el aula, Stella Vecino y otros, Procesos pedagógicos y heterogeneidad cultural en el Ecuador, DEALC/22.

Sobre la condición de los negros en Brasil, las discriminaciones y los fracasos escolares véanse los artículos incluidos en la Revista Cadernos de Pesquisa, No. 63, Sao Paulo, 1987, dedicado al tema "Raca negra e educacao"; editado por la Fundacao Carlos Chagas; Fúlvia Rosemberg, Diagnostico sobre a situacao educacional de negros (pretos e pardos) no Estado de Sao Paulo, Sao Paulo, 1988 y Germán W. Rama, Estructura social y educación: presencia de las razas y los grupos sociales en la escuela. Ponencia presentada al Seminario Interamericano sobre modernización, estructuras sociales y educación en América Latina, Salvador, Brasil, noviembre de 1987.

44/ En la enorme literatura sociológica en los Estados Unidos, cabe citar la escéptica obra de Christopher Jencks, Inequality, Basic Book, N. York, 1972, y como revisión que recupera el papel de la educación en la situación de minorías "Discrimination and Thomas Sowell" y "Special Treatment for Blacks" en The New York Review of Books, March 3 y 18, 1983; sobre educación, como aportes ya clásicos, Harvard Educational Review, "Challenging the Myths: The Schools, the Blacks and the Poor", Reprint Series No. 5, 1979.

En América Latina se pueden citar, como clásicos en el tema, Florestan Fernandes, A Integraçao do Negro e a Sociedade de Classes y Octavio Ianni, Raças e Classes Sociais no Brasil, Ed. Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 1966.

En contraposición, y como ejemplo de omisión de los temas de la segmentación racial y cultural en la desigualdad, cabe citar un reciente libro de Edmar Bacha y Herbert S. Klein (comp.) A Transicao Incompleta. Brasil desde 1945. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro,

En tercer término, la educación institucionalizada no fue la culminación de un proceso de integración cultural previo, expresado en la alfabetización -como en la Europa no mediterránea 45/- sino que la escuela se estableció en un universo social analfabeto con un modelo educativo tradicional, de tipo europeo de preguerra, que supone que el educando tiene los atributos culturales de un niño de clase media intelectual. La resolución de esta incongruencia tuvo dos opciones: en la mayoría de los casos consistió en bajar el nivel educativo al del medio social; en los pocos países que tenían propiamente una institución docente de antigua data y firmes criterios de evaluación la escuela sancionó con la repetición y la deserción a los niños que carecían del nivel cultural exigido por la escuela. Obviamente los castigados fueron y son los niños de hogares de bajo nivel socio-cultural. Aún en 1986 en la ciudad de Montevideo, con un población relativamente integrada culturalmente, la tasa de repetición en primer grado de las escuelas oficiales fluctúa entre 0% y 45%; se puede construir el mapa de la estratificación socio-cultural de la ciudad a través de la localización de escuelas según tasa de repetición. 46/

Por diversos caminos (adquisición de grados educativos sin contenidos o fracaso escolar) las discriminaciones socio-culturales de raza, clase y cultura persistieron y se podría hablar de una discriminación relativa mayor de los que aún no logran terminar la escuela primaria frente a los sectores medios y superiores, que masivamente acceden a la educación superior.

Sin embargo las igualdades de oportunidades por la vía educativa fueron comparativamente altas en el período 1950-1980. Primero, cuando se compara la educación, como ascensor social, con la distribución de los ingresos y el acceso al poder hay que concluir que la educación fue el principal motor de la movilidad y del cambio de las sociedades latinoamericanas, porque su expansión se inscribió en el gran ciclo de cambio estructural de las sociedades. Movilidad educativa y movilidad estructural fueron los procesos que en breves años permitieron saltar históricas barreras: se pasó del analfabetismo a la escolaridad masiva, de lo manual no calificado como actividad dominante de los ocupados al desarrollo de una diversidad de ocupaciones, muchas calificadas y en muchos países con las no manuales como dominantes. Las estructuras de la ocupación, de los ingresos y de la educación que antes tenían forma de mastaba con un obelisco arriba pasaron a tener forma romboidal.

Segundo, porque la expansión educativa tuvo un enorme efecto en el cambio de las expectativas y en la capacidad de los grupos socialmente subordinados de reclamar por la vía política una modificación de la estructura social hacia una distribución más equitativa. Tal vez fue a

1986.

45/ De la extensa literatura basta destacar el libro de Francois Furet y Jacques Ozouf, Lire et écrire: l'alphabétisation des français de Calvin a Jules Ferry, Les Editions de Minuit, Paris, 1977.

46/ CEPAL, Oficina de Montevideo, Criterios para Ubicar los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, LC/MVD/R.25, setiembre, 1988.

través de la politización de una masa social más educada que presionó al poder hacia cambios que se produjo el mayor avance en el igualdad de oportunidades. La educación creó las condiciones de la democracia política de la que podrá emerger la democracia social.

La educación es el factor más importante en el desarrollo de una sociedad. A través de ella se transmite el conocimiento y se forma el carácter de las personas. Una educación adecuada puede preparar a los ciudadanos para participar activamente en la vida política y social. Sin embargo, el acceso a la educación no es igual para todos, lo que crea desigualdades que deben ser corregidas para lograr una verdadera democracia.

El sistema educativo debe ser capaz de responder a las necesidades de la sociedad en constante cambio. Esto requiere una actualización constante de los planes de estudio y de los métodos de enseñanza. Además, es importante fomentar el espíritu crítico y el pensamiento independiente en los estudiantes.

La educación también juega un papel crucial en la promoción de la igualdad de género y en la eliminación de la discriminación. Al proporcionar a las mujeres las mismas oportunidades que a los hombres, se puede lograr un desarrollo más equitativo y sostenible. Asimismo, la educación puede ayudar a combatir la pobreza y a mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables.

En conclusión, la educación es la base de una sociedad democrática y próspera. Es necesario garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a una educación de calidad que les permita ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes cívicos.

Este documento ha sido elaborado con el fin de proporcionar una visión general de la importancia de la educación en el desarrollo social y político. Se espera que sirva como una guía para quienes buscan promover reformas educativas que beneficien a toda la sociedad.

SEGUNDA PARTE

TENDENCIAS A LA IGUALDAD EN SOCIEDADES CON FUERTE

CONCENTRACION DE INGRESO Y DE PODER

I. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA EDUCACION EN LOS PAISES
DESARROLLADOS Y EN AMERICA LATINA

Los análisis conceptuales y empíricos sobre la igualdad han puesto de relieve que la distribución del ingreso es la más relevante de las variables y que, si no se efectúan cambios en el patrón de distribución, consistentes en una reducción del abanico de ingresos, los esfuerzos en mejorar la igualdad de oportunidades vía educación tienen un papel menor (véase el aporte empírico de C. Jenks y la obra Democracy and Capitalism). 47/

En la literatura actual se presentan múltiples discrepancias sobre la incidencia de la educación en comparación con el contexto familiar, IQ medido por test, competencia en el sistema económico, segmentación de mercados laborales y papel del capital en el patrón de distribución del ingreso.

Relevar y sintetizar esa discusión está más allá de las posibilidades de este texto, pero en la perspectiva del documento de IIEP/S 103/1F, Vers une planification strategique de l'education, que constituye la Nota de Orientación del Seminario, es pertinente introducir algunas observaciones sobre distribución del ingreso en los países desarrollados y en América Latina, como contexto de la democratización educativa.

En los primeros, en virtud de la acción de diferentes causas- capacidad de organización y reivindicación de los sectores populares, orientación de las políticas sociales hacia la superación de los conflictos, diferenciación técnica y laboral, papel del consumo en la dinamización del capitalismo, etc.- el crecimiento económico fue acompañado de una participación creciente del ingreso por trabajo en el ingreso total y de una distribución que redujo la distancia entre los ingresos de los perceptores de las categorías extremas de la escala. Los resultados, especialmente para

47/ Samuel Bowles y Herbert Gintis, Democracy and Capitalism, Basic Books, New York, 1986.

los países europeos, consistieron en que, vía ingresos monetarios, redistribución de ingresos por políticas sociales (asignaciones para salud, maternidad, vivienda, etc.) e impuestos de renta diferenciados, se logró una mayor equidad en la distribución. 48/

A "grosso modo", podría afirmarse que en los países europeos más desarrollados los logros en igualdad fueron mayores vía distribución del ingreso monetario y redistribución por las políticas sociales que los obtenidos en cuanto a ampliación de oportunidades por la educación, especialmente en lo que se refiere a acceso y continuidad de estudios más allá de la enseñanza básica -de duración variable en el tiempo- y, especialmente, en cuanto a acceso a la educación superior.

La expansión de la educación en esos países tuvo más que ver con el propósito de asegurar la formación básica que se requería para cada etapa de desarrollo -mayores complejidades en la interacción social, mayores requerimientos de calificación de los recursos humanos, etc.- y la necesaria para que una parte de la sociedad no quedara rezagada frente a la cultura promedio. De esta forma la participación de los estratificados grupos sociales en los distintos niveles de la educación fue resultante más de los cambios inducidos por la diferenciación técnica y social (que modificó la estructura de las ocupaciones y sus calificaciones), por los cambios en el consumo cultural (y por ende de los requerimientos educativos) que de los resultantes de una movilización social por la participación en la educación.

Más aún, los sistemas de exámenes, los tribunales de orientación y la creación de "filieres" en sistemas diversificados de educación media, actuaron como frenos culturales de una demanda social por educación, que podría haber sido indiscriminada como lo es en América Latina.

Por su parte, el sistema educativo actuó con la lógica propia de un sistema diferenciado y especializado en la transmisión del conocimiento. Si bien se masificó, y si bien sus niveles de exigencias descendieron, continuó seleccionando por conocimientos y estratificando las "filieres" educativas;

48/ Para Francia véase "Centre d'étude des revenus et des couts", Les revenus des français. Troisième rapport de synthèse, Document No. 58, segundo trimestre de 1981.

aceptando la masificación en la universidad, por ejemplo, mientras mantenía el carácter elitista en "les grandes écoles" ^{49/} o en las carreras de más alto status ^{50/}; en conjunto se podría hablar de una "controlada" democratización social de la educación.

Inversamente, en América Latina, en igual período de la postguerra, se produjo una más alta y aparente igualación de oportunidades educativas para los sectores urbanos integrados (proletariado industrial y clases medias) en cuanto a acceso a la educación secundaria y universitaria, que la que se logró en materia de distribución de ingresos. Por su parte, los sectores campesinos casi no conocieron beneficios en ninguna de las dos dimensiones y los sectores marginales urbanos tuvieron, en ambas, participaciones de mediocres a bajas.

Los estudios sobre distribución del ingreso de la CEPAL ^{51/} muestran que, en la postguerra y hasta la crisis de 1980, el ingreso de la población se incrementa por el crecimiento del Producto Interno Bruto por habitante, pero que, en general, se mantienen estructuras de distribución del ingreso de patrón concentracionario, salvo para algunos países que registran patrones mesocráticos (entre ellos figura Argentina, Costa Rica y Uruguay, que históricamente fueron mesocráticos y de educación básica universalizada a toda la población).

El rápido crecimiento económico influyó en una expansión del volumen de los sectores medio-altos, pero no disminuyeron sensiblemente las distancias entre los ingresos promedio del 20% más pobre y el 10% más rico

49/ Ezra N. Suleiman, Les élites en France. Grands corps et grandes écoles. Ed. du Seuil, Paris, 1979.

50/ Henri Janne y Torsten Husen, Egalité des Chances d'Acces a l'Enseignement: Deux Points de Vue. Ed. Fondation Européene de la Culture, Amsterdam 1981. Ministère de l'Education Nationale, Le Baccalaureat. L'Evolution du Nombre des Bacheliers (1851-1979) et ses Consequences sur le Niveau d'Instruction de la Population Totale. Etudes et Documents No. 81.2. Así, por ejemplo, el incremento de la probabilidad de que un hijo de obrero apruebe el bachillerato que pasó del 2.5% al 10.9% entre 1962 y 1976 pudo deberse más a la emergencia de una nueva clase obrera técnica que a un ascenso social de los obreros como categoría.

51/ CEPAL, La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, Estudios e Informes No. 54, Santiago de Chile, 1985; Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza de América Latina, Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, 1979; J. Graciarena, Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina, Revista de la CEPAL No. 2, Santiago, segundo semestre, 1976.

(en Brasil una relación en el orden de 1 a 40). Más aún, la reducción del porcentaje de población por debajo de la "Línea de Pobreza" fue proporcionalmente muy inferior a la tasa de crecimiento del ingreso nacional.

A la no distribución monetaria debe agregarse la no universalización de las políticas sociales en cuanto a cobertura de servicios de salud, asistencia materno-infantil, jubilaciones y pensiones, etc.

A pesar de la concentración de ingreso y de capital, a pesar de la distancia efectiva en cuanto a calidad de vida que media entre los estratos en América Latina, los sectores populares no creen que sus deprimidas condiciones sociales constituyan un obstáculo insalvable para que sus hijos puedan realizar estudios prolongados y obtener los grados universitarios más elevados. La educación no es percibida como vinculada a la clase social; en la representación colectiva el acto de aprendizaje y conocimiento educativo aparece como desprendido de cualquier impedimento proveniente de la escasa o nula cultura familiar.

Esta percepción encuentra apoyo en la debilidad de la educación como institución y en cuanto a cuerpo profesional. Desde los mecanismos de promoción automática hasta los cambios anuales totales de planes y programas, pasando por la escasísima formación profesional de los educadores, constituyen indicadores para la población de que la adquisición de conocimientos no es resultado de etapas técnicas y de arduos esfuerzos. De hecho, parece haber una creencia casi mágica en el poder de transformación que tendrían los centros de enseñanza. Bastaría asistir y cumplir determinados ritos para que se produjera una transformación en las competencias individuales. Esta imagen tuvo como refuerzo la fácil incorporación a mejores empleos de los egresados universitarios que depararon altos ingresos a estas masivas y primeras generaciones de titulados.

El patrón de distribución de ingresos de los asalariados se caracterizó por una alta asociación con educación. Es difícil asegurar si la tasa de retorno de la educación es auténtica o espúrea. Se puede sí señalar que la polarización de ingresos entre educados ocupados en los sectores productivos modernos (y en el Estado) y las actividades manuales rurales, informales urbanas, e incluso industriales tradicionales, tiene mucho que ver con la segmentación social y no necesariamente con la producción y la productividad. (En Brasil, por ejemplo, mientras una limpiadora percibía en los años 1970 un ingreso salarial igual a 1, un técnico universitario de la misma repartición estatal percibía un ingreso igual a 30).

La desigualdad de ingresos y la considerable asociación de los superiores con los títulos universitarios, que se registró hasta los años 1970 -comenzaron una serie de cambios desde entonces- fue un factor de enorme peso en la presión sobre la educación.

En resumen, la paradoja de la acción igualitaria en el acceso a la educación media y superior en América Latina es que ésta se produjo en sociedades que continuaron siendo profundamente no igualitarias. No se modificó la equidad en la distribución de los ingresos, no se superó la

pobreza 52/ de amplios sectores de la sociedad y no se creó una base educativa común con un standard de conocimientos e instrumentos similares para el conjunto de los niños que accedían a la escuela primaria.

El texto principal de la página está invertido y es ilegible. Se puede distinguir el número '52/' en el margen izquierdo.

52/ CEPAL, Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza, Col. Estudios e Informes No. 69, Santiago de Chile, 1988.

52/ CEPAL, Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza, Col. Estudios e Informes No. 69, Santiago de Chile, 1988.

II. EL CONTROL SOCIAL DE LA DEMOCRATIZACION EDUCATIVA

La democratización fue, de hecho, restringida a través de dos grandes tipos de mecanismos:

a) El desarrollo de sistemas educativos segmentados.

Esquemmatizando, se puede decir que, por una parte, se desarrolló un sistema educativo populista. Grandes masas de estudiantes, desde la primaria a la universitaria, recibieron una educación de limitados contenidos cognositivos, a cargo de docentes reclutados en unos casos sin formación previa y en otros con una preparación muy deficitaria, que transmitieron un curriculum de imitación del Sistema Educativo Tradicional (SET) ^{53/} del ciclo humanista previo a la masificación. Este se caracteriza por el escaso desarrollo de los códigos lingüístico y matemático y por la pobreza de los contenidos científicos y de los relativos a la estructura social contemporánea; pedagógicamente no está concebido para la educación de masas (y menos aún para esta primera generación de "nuevos educandos") y la aprobación de los grados y niveles se realiza automáticamente, ya sea por reglamentación expresa o por la mera práctica cotidiana.

Las inversiones en edificios y equipamientos fueron limitadas y los docentes perciben remuneraciones generalmente incompatibles con un cuerpo profesional.

Por otra parte, se protegió y se desarrolló un sistema educativo elitista. Generalmente se inicia en una escuela preescolar privada -la oficial fue marcadamente limitada en la región- se continúa con una primaria y secundaria pública o privada, social y académicamente selectivas, y se completa con universidades modernas, privadas u oficiales adecuadamente sostenidas por el Estado y rigurosas en la selección inicial y en la actualización de conocimientos, de donde egresa el personal técnico superior y la élite dirigente. ^{54/}

^{53/} Juan C. Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina" en Ricardo Nassif y otros, El sistema educativo en América Latina, UNESCO-CEPAL-PNUD/Kapelusz, B. Aires, 1984.

^{54/} Un desarrollo más completo y sofisticado de la segmentación educativa se encuentra en G. W. Rama "Condiciones sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios" en G. W. Rama (compilador), Universidad, Clases Sociales y Poder, Ed. Ateneo de Caracas/CENDES, Caracas, 1982.

No se trata de la estratificación habitual que, en lo académico y social, rige en cualquier sistema educativo de masas. Se trata de sistemas segmentados, porque en uno se enseña y en el otro se cumplen ritos que sólo en forma simbólica constituyen un sistema de transmisión de conocimientos.

b. La Selección por el Mercado de Empleo

Al no ser equiparables los certificados y títulos, la función de selección se transfirió al poder social del mercado. Los empresarios y el Estado decidieron sobre el valor de la calificación educativa, distinguiendo entre reconocible y descartable.

Como los elementos para realizar tal selección eran y son muy primarios, y como los empleadores son más "clasistas" y "racistas" en su evaluación que los tribunales educativos, los indicadores se fijaron más de acuerdo al status social del establecimiento educativo que a su status académico, y las imágenes de prestigio tienden a permanecer con independencia de los cambios que, a pesar de todo, se producen entre las instituciones del sistema educativo.

En una primera etapa, en que regían grandes necesidades de recursos humanos por la transformación de las estructuras de producción y empleo y en que la educación seguía siendo portadora del status anterior, la selección por el mercado fue socialmente menos rígida.

Luego se produjo la "devaluación educativa" de los certificados y títulos correspondiente a la educación populista, pero no así de la formación reputada superior. Este es un tema a destacar cuando se habla de la "inflación de diplomas" y de la desocupación de los diplomados. Hay un fenómeno general derivado de que no existe correspondencia entre la tasa de crecimiento de los puestos medios y altos en la estructura ocupacional y la tasa de crecimiento de los diplomas de la educación secundaria y la superior. Pero los diplomas del circuito educativo de status superior no se han desvalorizado, y diversos indicadores permiten afirmar que no sólo no hay desocupación para sus egresados, sino que sus niveles de remuneración se han apartado de la media de la profesión respectiva, y tienden a aproximarse a las remuneraciones del circuito internacional. 55/

55/ A la transnacionalización de los mercados ha correspondido la formación de un segmento de empleos de alta remuneración que, por su inscripción en sociedades no desarrolladas, deparan capacidades reales de consumo muy elevadas.

Los títulos universitarios, según la institución que los dispensa, son válidos para distintos segmentos del mercado de empleo. De cierta forma, la proliferación de universidades (más de 150 en Colombia; más de 2.000 en Brasil, contando las llamadas "facultades aisladas") respondió a una función de mercado, ya que cada tipo de universidad se conecta con un segmento del mercado de empleo y, a la vez, canaliza demandas sociales estratificadas a centros académicos tan estratificados social y académicamente como la demanda de educación.

T E R C E R A P A R T E

EL FUTURO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN UNA ENSEÑANZA CON
CALIDAD DE CONOCIMIENTOS: EL DESAFIO DE LA PLANIFICACIONI. EL ESCENARIO ECONOMICO Y LOS REQUERIMIENTOS DE CALIFICACION
DE LOS RECURSOS HUMANOS

Uno de los efectos de la crisis de la deuda externa es que la región se está incorporando en forma acelerada al circuito de competencia comercial internacional. Por una parte, para pagar el servicio de la deuda, incentiva sus exportaciones (más del 40% en volumen entre 1980 y 1987) a la vez que se registra un alto deterioro en los términos de intercambio, lo que fuerza a mayor eficiencia productiva en los rubros tradicionales y a la incorporación creciente de nuevos bienes industriales en la canasta exportadora. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial obligan, con sus acuerdos, a reducir los aranceles aduaneros a la importación con el argumento de que ello redundará en una mayor competitividad. Finalmente, esos mismos acuerdos obligan a reducir el déficit fiscal, con la consecuencia de que el Estado está dejando paulatinamente de ser el "gran empleador" y se ve obligado a encarar su propia modernización.

Como resultado, el periodo de la sustitución de importaciones, del proteccionismo y de la ineficiencia en la producción de bienes y servicios está llegando a su fin.

Estos duros tiempos de la competencia tienen una serie de consecuencias en la fuerza de trabajo:

- a. Ciertos tipos de industrias de exportación exigen altas y específicas calificaciones de la mano de obra a contratar.
- b. Las nuevas incorporaciones al Estado son igualmente de características muy específicas para llevar a cabo reorganización y modernización.
- c. La mano de obra sin calificación educativa mínima registra bajas considerables de sus salarios reales y elevada subocupación, mientras que el personal de oficinas y de servicios sociales y comunitarios del Estado (egresados y desertores de la educación secundaria y universitaria) experimentó un agudo descenso de sus ingresos.

- d. El sector informal en unos casos se expande y en otros registra descenso de ingresos por menor consumo nacional y mayor competencia con productos industriales -nacionales o extranjeros- de menor costo.
- e. Los ingresos por trabajo se están polarizando según tipo de actividad y según valor económico de la calificación y, en relación a los activos más desfavorecidos o desocupados, las políticas de redistribución social tienen muy poco o nulo alcance.

II. SOCIEDADES EN PROCESO DE CRISTALIZACION

El gran ciclo de la movilidad por cambio de estructura social está llegando a su fin. La población rural es ahora un porcentaje relativamente bajo del total que ya no puede aportar un volumen considerable a las migraciones rural-urbanas; la masa obrera en algunos países ya se estabilizó y en otros ve reducida su participación porcentual, e incluso en volúmenes absolutos; el desarrollo del empleo en el Estado y en los servicios sociales y comunitarios parece difícil que se recupere en los próximos años.

Las nuevas generaciones jóvenes son hijos de urbanos y se enfrentan a una estructura social sin ampliación; al término de esta "década perdida" apenas se logrará hacia 1990, en el mejor de los casos, la recuperación del ingreso per cápita de diez años atrás.

Luego de ser la sociedad de la movilidad y de la movilización, la región comienza a ser una sociedad de clases sociales definidas donde impera la "reproducción social" del sistema socio-cultural. ^{56/} (Estas afirmaciones no son necesariamente válidas para los países típicamente andinos y para América Central, en los que una ruptura política puede aún producir cambios en el sistema de estratificación social). Los senderos del ascenso social dependen sobremedida del contexto familiar, de la calidad de las calificaciones educativas y técnicas y de la competencia individual en el mercado laboral y en el seno de las empresas.

La protección de las posiciones sociales adquiridas y la movilidad ascendente son fenómenos más dependientes del estrato social de pertenencia y de las historias individuales que de los procesos de cambio societal.

Pero no todos los grupos hoy privilegiados en su status tienen asegurado el destino de sus hijos, porque la tendencia a obtener posiciones ocupacionales por adscripción comienza a deteriorarse ante la exigencia de logros competitivos. Esto explicaría ciertos fenómenos de descenso social de clases medias tradicionales o residuales de baja educación que aún tienden a elegir para sus hijos una educación por el status y no por el carácter instrumental y para las hijas, en algunos casos, siguen considerando que no es necesario ni el estudio ni la incorporación al mercado laboral. ^{57/}

^{56/} Sobre la reproducción intergeneracional véase información sobre los años 1980 en G. W. Rama, "Latin American youth between development and crisis", CEPAL Review No. 29, Santiago de Chile, agosto de 1986.

^{57/} Para Argentina fue advertida la elevada proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan por Cecilia Braslavsky, La Juventud Argentina: Informe de Situación, Ed. CEAL, B. Aires 1987.

III. LAS NUEVAS DEMANDAS A LA EDUCACION

El sistema económico que antes se satisfacía con la socialización cultural de la mano de obra, y que ante bajas en la calidad incrementaba la exigencia de más años de estudio, ahora, en sus sectores modernos y competitivos, reclama de conocimientos y competencias técnicas acordes con su desarrollo tecnológico.

Por su parte, las familias y los propios estudiantes que consideraban la educación como una institución "sacralizada", en relación a la cual eran meramente asistentes ante el ritual de los oficiantes-docentes, comienzan a reclamar resultados instrumentales de una institución ya percibida como secular y, por tanto, sujeta a evaluación.

El proceso es aún incipiente, porque la demanda social se encuentra constreñida ante una oferta extremadamente rígida y bajo manejo de una organización burocrática muy poco sensible a las demandas sociales.

Estas se están expresando, en la región, en el desarrollo de sistemas educativos privados que, a diferencia del pasado, no compiten con la formación del sistema regular sino que ofrecen especializaciones de nivel medio o superior dirigidas a los nuevos campos profesionales producidos por la modernización productiva o en los niveles de educación inicial y básica ofrecen la atención a tiempo completo, lenguas extranjeras y conocimientos matemáticos y computacionales modernos.

La educación privada en el pasado fue dominada por el sesgo clasista o religioso. Hoy ha emergido un tipo instrumental de rápida respuesta a necesidades sociales del mercado laboral.

Paralelamente, la concepción de "universidad militante" ha hecho crisis, salvo en los países enfrentados a una radical oposición sociedad-estado. A pesar de la coyuntura económica, con sus consecuencias negativas en lo laboral para los profesionales, a pesar de la disminución del gasto educativo, la movilización política estudiantil es escasa. Las organizaciones gremiales y las representaciones estudiantiles en los consejos universitarios decrecen en interés para los estudiantes. 58/

58/ En Uruguay, en una clásica universidad militante con cogobierno estudiantil, las organizaciones gremiales sólo obtuvieron como electores a alrededor de un sexto de los estudiantes de 1988 y, en el año anterior, las elecciones de representantes estudiantiles a los consejos directivos universitarios -de votación obligatoria- registraron abstenciones del orden de un tercio de los electores.

Lo anterior indica una tendencia a la diferenciación de funciones: política por un lado e instituciones educativas por el otro. Comienza a primar una orientación a la profesionalización entendida como opuesta al comportamiento de "intelectuales" -en el sentido de actores políticos "antistablishment", en términos de Schumpeter- característico de los universitarios latinoamericanos de décadas pasadas.

La distinción entre las funciones de las instituciones educativas y las funciones políticas es una distinción que se ha ido haciendo cada vez más clara a lo largo de la historia.

En el siglo XIX, las universidades latinoamericanas eran instituciones que se dedicaban a la enseñanza de las ciencias y las letras, y a la formación de la élite política y administrativa del país. Su función principal era la de preparar a los futuros líderes del país.

Con el tiempo, estas instituciones fueron perdiendo su carácter elitista y se fueron abriendo a un mayor número de estudiantes. Sin embargo, su función principal siguió siendo la de preparar a la élite política y administrativa.

En el siglo XX, la función de las universidades latinoamericanas comenzó a cambiar. Se fue dando lugar a una mayor orientación a la investigación científica y a la formación de profesionales en diversas áreas. Sin embargo, la función política siguió siendo una de las principales.

En conclusión, la distinción entre las funciones de las instituciones educativas y las funciones políticas ha ido haciéndose cada vez más clara a lo largo de la historia.

IV. EL ESCENARIO SOCIAL DEL FUTURO DE LA EDUCACION

Al igual que en los países desarrollados -y también en los de economía centralmente planificada- dos grandes escenarios alternativos se presentan para el futuro de la educación de la región.

El primero, consiste en una progresiva escisión entre dos circuitos educativos, que estarán definidos por la línea divisoria de la calidad de los conocimientos, de la actualidad e instrumentalidad de los mismos, de la capacidad de transferir actitudes y generar aptitudes para aprendizajes permanentes y, a partir de fuertes componentes científicos y culturales de base, crear una capacidad de innovación en los estudiantes.

El circuito superior, ahora menos adscriptivo y más instrumental, se caracterizará por los atributos anteriores, mientras el circuito inferior sólo constituirá una aproximación de contenidos obsoletos, con más dogmatismo que experimentación, con resultados medibles por el inadecuado desarrollo de capacidades e instrumentos en los egresados de los distintos niveles.

La tendencia no es distinta de la reconocida en los países desarrollados -y en especial de los EE.UU.- y se vincula con una fuerte segmentación de los mercados de empleo entre uno superior vinculado a la "sociedad tecnológica" y uno inferior que se expresa en los llamados "servicios pobres" (comercio minorista, servicios personales, personal temporario, etc., que se expanden a causa de la recesión y tal vez porque constituyen una forma de acomodación a las tendencias de la polarización social) y en las actividades de producción de bienes con baja calificación de su mano de obra. Esta escisión ha sido incrementada en EE.UU. por la concentración de ingresos en el tramo superior de los perceptores (demandantes de "Welfare services" privados) y por la reducción del gasto público en educación y servicios sociales mientras que en la mayoría de los países de la CCE 59/ el factor desencadenante de la polarización social es la alta tasa de cesantía que está caracterizando a la transformación tecnológica-productiva.

En América Latina esa tendencia tendría el fértil terreno de la segmentación social previa, de la concentración del ingreso y de la no reducción de la pobreza y en materia educativa de la segmentación entre circuito "populista" y circuito "elitista".

59/ Véase Emma Rothschild, "The Real Reagan Economy" y "The Reagan Economic Legacy" en The New York Review of Books, June 30 y July 21, 1988.

Sin embargo, se puede postular que ese escenario no es el que, necesariamente, tiene que ocurrir. Ante todo, no es una tendencia universal. Los países de pequeña escala de Europa, en especial los agrupados en la EFTA (European Free Trade Association) no han registrado altas tasas de desocupación, ni una reducción del gasto público en beneficio del consumo privado. En algunos de ellos los esfuerzos en formación educativa básica y en servicios de protección a la reproducción biológica y social de las familias, en forma paralela a activos programas de capacitación y "reciclaje" de adultos, han permitido afrontar la reestructuración tecnológica sin segregar socialmente a ciertas categorías de la población.

El segundo escenario latinoamericano surgiría a partir de un esfuerzo por mejorar simultáneamente la calidad del sistema educativo global -en especial de su circuito "populista"- y de la formación en el nivel básico incrementando, en consecuencia, la verdadera igualdad de oportunidades.

Ese escenario tiene algunas y nuevas condiciones favorables en el sistema social que está emergiendo en la región. Entre ellas se pueden citar las siguientes:

- a. El descenso de la tasa de natalidad. En un lapso muy breve se ha producido un gran cambio en el comportamiento reproductivo, con caídas muy fuertes de la tasa de natalidad en países que no habían realizado aún la transición demográfica (por ejemplo, Brasil y Colombia). Este cambio va a determinar que descienda la presión demográfica sobre el sistema educativo (como ya ocurrió en países como Chile) y, por primera vez en las últimas cuatro décadas, se tenga una cierta capacidad en cuanto a recursos para mejorar el tiempo de atención a los niños y la calidad de la educación.
- b. La consolidación de la cultura política democrática

La convivencia democrática comienza a ser un valor estimado en las sociedades. A pesar de la gravedad de las crisis sociales de la década de los '80 no se han manifestado ni la reemergencia del Estado autoritario ni de la revolución "fundamentalista"; los gobiernos conocen la alternativa de partidos o se encuentran, a su pesar, que los electores la quieren, y aquéllos deben obtener el apoyo en una población de comportamientos y expectativas más racionales que solicita respuestas de desarrollo y solución a carencias sociales específicas. La política ha dejado de ser una fórmula de identidad simbólica y de movilización, y se ve obligada a presentar alternativas a problemas tales como el empleo, el salario, los servicios comunales, etc. Esto abre un campo -aún no labrado- de

reivindicaciones por la eficiencia y calidad de los servicios educativos para la colectividad, identidad de reciente constitución en la región. 60/

c. La emergencia de un ámbito político diferenciado

Junto al Estado y a los partidos ahora actúan sindicatos, grupos de opinión, asociaciones técnicas y de interés social, que comienzan a plantear críticas sobre el funcionamiento de los sistemas educativos, a la luz de criterios que no son los de la gratificación política ni los de la liturgia educativa.

d. Mayor poder social de grupos relegados y emergencia de grupos sociales intermedios

Los campesinos, que fueron los relegados por excelencia, comienzan a tener un poder de negociación que proviene de la escasez de mano de obra y de la necesidad de una producción más técnica que reclama de categorías de trabajadores de mayor formación educativa. A su lado han surgido ciertos sectores de "campesinos capitalizados", especies de "protofarmers" que reivindican igualmente servicios y, en especial, educación.

En el mercado urbano, las transformaciones no son menores. En los sectores productivos de punta hay una nueva clase obrera cercana a los técnicos que reivindica por la calidad de la educación de sus hijos. En los sectores de servicios de apoyo a la producción y en los servicios vinculados a los nuevos consumos, se está produciendo una diferenciación ocupacional y de conocimientos que promueve el incremento de las personas con status medios en cuanto a competencias ocupacionales -aunque no se noten aún claros efectos en distribución del ingreso- que tienen una clara percepción de lo obsoleto de los sistemas educativos.

60/ En lengua portuguesa, la forma idiomática SE, como expresión de una globalidad impersonal, no tenía el papel que registra en la lengua española. En años recientes, y en forma paralela a la urbanización e integración de Brasil, se desarrolló la expresión "a gente" que indica un nosotros colectivo (la nación, el pueblo, los hombres) y ha sido notable su difusión en el lenguaje en forma paralela a la noción de los derechos sociales, como lo revelan expresiones como "a gente" necesita escuelas, "a gente" pide trabajo, "a gente" quiere elecciones directas, etc.

e. El acercamiento entre la "cultura escolar" y la de las familias populares

El avance educativo mismo y la integración vía sistemas de comunicación de masas (TV especialmente) están generando un espacio más continuo entre los ámbitos de cultura indicados. A futuro, la escuela ya no se enfrentará con el analfabetismo como origen de sus educandos lo que, aún en el supuesto que la escuela no cambie, facilitará las tareas del aprendizaje y de la socialización.

f. La constitución de un cuerpo profesional docente

Después de décadas de composición aluvional del cuerpo docente, de impresionantes tasas de "turn-over" de los elencos magisteriales, de formaciones y capacitaciones sobre la marcha, de politización y partidización gubernamentalista o "antistablishment", de tanto recién llegado que optó por la docencia como etapa obligada de una carrera laboral -y que posiblemente la "sufrió" tanto que añoró algún tipo de desescolarización o de destrucción del sistema educativo- comienza a estabilizarse un cuerpo docente y la profesionalización -con todas sus debilidades- avanza en varios países. Paralelamente, se han ampliado y fortificado los centros de investigación sobre educación, las publicaciones especializadas y la red latinoamericana de intercambio profesional y de investigación. (Es interesante señalar que en este proceso casi no figuran los planificadores de la educación).

En conjunto, se está pasando de un discurso político sobre la educación al análisis de problemas y a la identificación de las insuficiencias en el funcionamiento de los sistemas educativos. El espacio de irresponsabilidad, desde la dirección política a la ejecución local educativa, comienza a ser acotado.

V. EL NUEVO PAPEL DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA

Se podría comenzar por lo que sería deseable que no volviera a hacer la planificación educativa: el plan integral de desarrollo, el diseño de la reforma educativa, los proyectos de ampliación cuantitativa del sistema a cumplirse en uno, dos años, etc., etc.

De mayor relevancia es indicar algunas acciones que se requerirían de los planificadores, tales como:

a. El relevamiento de los conocimientos que dispensa el sistema educativo

La educación ha funcionado como un sistema carente de control social sobre la producción de conocimientos que realiza. El mercado laboral no constituyó freno a la ineficiencia, los gobiernos no lo intentaron, ni tampoco demostraron organización para evaluar su propia producción, y la población no estuvo en condiciones culturales de exigir el cumplimiento de funciones académicas por parte del sistema educativo.

El relevamiento de los aprendizajes efectivamente logrados en las distintas unidades del sistema permitiría generar una capacidad social de reclamo, y posibilitar la planificación de programas de capacitación y de refuerzo de la calidad de los docentes y del equipamiento escolar en las unidades educacionales más débiles, todo lo cual constituiría una efectiva forma de mejorar la igualdad de oportunidades.

b. Analizar la interacción entre pedagogía y fracasos de aprendizaje de los sectores populares

Se ha aceptado como "factor social", y no pedagógico, el fracaso de la función educativa. Poco y nada se ha avanzado en la apreciación de las insuficiencias de la pedagogía, la didáctica y la formación docente. A partir de la identificación se pueden lograr modificaciones de relevantes resultados.

c. Encarar metas específicas en dimensiones como la enseñanza de la lecto-escritura y las matemáticas

Parte del fracaso en ambas dimensiones proviene de lo poco que se ha intentado al respecto.

En la mayoría de los casos sólo existen denuncias o proclamas que se debería corregir la situación. Sin embargo, hay un amplio campo para una labor progresiva de implementación de múltiples proyectos, tales como capacitación permanente de docentes para la enseñanza de la lecto-escritura; políticas de

minibibliotecas escolares o de difusión masiva -vía suplemento de diarios- de material de enseñanza y de lectura. De igual forma, en el campo de la enseñanza de las matemáticas habría que evaluar por qué no se aprende y no se enseña, experimentar con formas simples y atractivas, introducir formas de enseñanza de conjuntos y de matemáticas modernas desde la escuela primaria, etc. Si bien no existe una fórmula milagrosa, hay posibilidades de emprender un conjunto diversificado de proyectos y programas que tendrán que apoyarse en medios de comunicación de masas, competencias, concursos, etc.

d. Concentrar recursos y capacidad de planificación en el mejoramiento de la enseñanza básica

Se trata de retornar sobre un ciclo cuyo desarrollo fue desatendido, de un ciclo que, si no es reformulado en su eficiencia y calidad, poco se podrá lograr en materia de igualdad de oportunidades y de mejoramiento de la calidad del sistema.

e. Fortificar lo que el sistema es capaz de enseñar y hacer en la enseñanza media

Las nociones de educación omnipotente, en el marco de un concepto de Estado al cual se le supuso una especie de capacidad hegeliana, desembocó en la formulación de una gama de formaciones en la educación media, como si ésta fuera capaz de reproducir en microcosmos todo el saber, la técnica y los aprendizajes de la producción de bienes, servicios y conocimientos. A ello se le agregó la pretensión de que las escuelas medias, en nombre de la vinculación entre la educación y el trabajo, se transformaran en centros de producción, lo que no se acompañó de ningún resultado evaluable en forma positiva en términos de aprendizajes. (Esas experiencias tuvieron resultados positivos en otras dimensiones, como aprendizaje de la realidad social, desarrollo del solidarismo, aportes de insumos al costeo del sistema educativo, pero no parece probado el éxito de incluir el trabajo productivo como una actividad del sistema educativo).

Un papel relevante a cumplir por la planificación sería el recuperar la conciencia de las limitaciones, y el reconocimiento de las diferencias de funciones en el sistema social y tratar, por ende, de que la educación se concentre en las actividades que teóricamente podría cumplir, como son la transmisión de conocimientos en sus áreas específicas de siempre (cultura, ciencia, desarrollo de los individuos), a las que debe agregar la iniciación tecnológica y en metodologías de trabajo. Inversamente, parecería necesario que la enseñanza propiamente profesional se desarrollara en centros conjuntos con empresas públicas y privadas, cámaras industriales y organizaciones sindicales y de empresarios. Se trataría de confiar a sistemas de convenios con los distintos subsectores productivos los mecanismos de formación técnica específica. Este tipo de

mecanismo ya ha demostrado ser más eficiente en los programas de capacitación y reciclaje de la mano de obra a cargo de las instituciones de formación profesional con participación de empleadores, que la formación regular en institutos técnicos dependientes de los Ministerios de Educación, cuando ésta ha intentado abordar nuevos campos de formación técnica, desde la computación a la electrónica.

f. Controlar los conocimientos indispensables para habilitar el pasaje a la educación de tercer nivel

Parece difícil cualquier iniciativa de reformulación de la educación superior mientras no se establezcan evaluaciones nacionales de los conocimientos que habilitan la aprobación de la enseñanza secundaria, y también parece difícil que, sin conocer los resultados positivos y negativos por establecimiento, pueda hacerse algo para avanzar hacia la homogeneidad en la calidad educativa, sin la cual difícilmente se podrá avanzar hacia la igualdad de oportunidades.

g. Favorecer la experimentación de programas, planes y técnicas pedagógicas

En Estados de muy baja capacidad de ejecución se reforzó el centralismo burocrático, y en sociedades culturalmente muy heterogéneas se impusieron modalidades de educación única, que los poderes públicos cambiaron una y otra vez sin evaluación previa de cómo funcionaba la existente.

Parecería indispensable el fomento, a partir de ciertas bases comunes nacionales, de campos diferenciados con orientación educativa, que compitan entre sí en cuanto a logros culturales y educativos. Esos campos pueden, simultáneamente, respetar y promover las expresiones culturales locales y desarrollar currículas alternativas por proyectos que vinculen una serie de establecimientos o unidades del sistema y que den oportunidades a los educadores más afines con una orientación a aplicar sus convicciones en el trabajo educativo de una "filiera" de su preferencia.

En el caso de la educación secundaria, es evidente que no existe una determinada "canasta" de asignaturas que asegure una mejor formación que otra. Favorecer la experimentación múltiple, con adecuada evaluación, constituirá una vía adecuada para mejorar la calidad y ofrecer alternativas educativas más acordes con las diferencias de aptitudes humanas, lo que, sin duda, favorecerá una mayor igualdad de oportunidades.

La lista puede alargarse con una enumeración inacabable. Por eso, sólo se quisieron presentar ejemplos de una nueva concepción de la planificación educativa que se dirija al análisis de los problemas de la enseñanza y no a la ingeniería cuantitativa del sistema.

Ello supone que la planificación debería mantener una asociación muy estrecha con la investigación, con la supervisión, con los centros que asumen decisiones sobre inversión en equipos y en recursos humanos docentes. Los Departamentos de planificación educativa debieran tener asignados recursos financieros para sostener y realizar regularmente programas de experimentación y desarrollar redes alternativas de curricula, didáctica o pedagógica. También debería estar a cargo de dichos Departamentos la organización de programas experimentales que integren políticas educativas con las restantes políticas sociales (alimentación, salud, etc.) o con programas específicos de desarrollo de determinados polos o regiones.

Si bien la tarea es compleja y reclama de recursos humanos muy variados, en cuanto a especialización, en la planificación educativa, existe un factor fundamental que permite ser optimista sobre la acción de la planificación en el futuro educativo de la región.

Actualmente la población en edad escolar está incorporada a los sistemas educativos en el nivel básico. Su permanencia, los aprendizajes y la mejoría en la igualdad de oportunidades depende, como nunca ocurrió antes, de lo que sea capaz de hacer la propia educación.

