

0/U.120
S 151
X



MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

PROYECTO: FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PROVINCIALES DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION

**CRISIS ECONOMICA, EDUCACION Y FUTURO EN
AMERICA LATINA**

Juan Carlos Tedesco



Tomado de: Nueva sociedad; Julio-Agosto
1986; pág. 80-90; Caracas, Venezuela.

BUENOS AIRES - 1 9 8 9

33461

Juan Carlos Tedesco

Crisis económica, educación y futuro en América Latina

80

El artículo intenta definir las bases sobre las cuales puede asentarse el proceso de desarrollo futuro de América Latina, si se pretenden satisfacer objetivos de modernización y democracia. En ese contexto se presentan las principales opciones sobre las cuales girará la política educativa: ¿la base o la cúpula del sistema?, ¿la homogeneidad o la diferenciación institucional?, ¿un currículum basado en las particularidades culturales o en los elementos universales?

*Estas notas no pretenden cerrar ninguno de los problemas planteados sino, al contrario, abren una discusión cada vez más necesaria.**

JUAN CARLOS TEDESCO: Educador argentino. Actual director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Autor de varios libros sobre educación, entre otros: "Educación y Sociedad en Argentina (1880-1900)"; "Conceptos de Sociología de la Educación"; "El Proyecto Educativo Autoritario: Argentina 1976-1982".

* Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución donde trabaja.

(1) Véase, entre otros, "Proyecto Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Informes Finales, tomos I, II, III y IV. También los artículos incluidos en el número especial de la *Revista de la CEPAL*, N° 21, Santiago de Chile, 1984.

En la reflexión sobre la situación educativa actual y sus perspectivas futuras existen dos parámetros centrales. Por un lado, los desequilibrios y problemas no resueltos del pasado y, por el otro, los desafíos que plantea un mundo crecientemente intensivo en conocimientos; ambos parámetros deben ser colocados en el marco de las limitaciones provocadas por la crisis económica que afecta al conjunto de la región.

Los desequilibrios y problemas no resueltos en el pasado han sido suficientemente analizados en otros trabajos (1): la polarización de una estructura educativa donde coexisten altos porcentajes de excluidos junto a altos porcentajes de individuos que llegan a la cúpula del sistema; la creciente diferenciación interna del sistema educativo en función de los sectores sociales a los que atiende; la escasa capacidad para definir modelos curriculares y organizativos adecuados a las condiciones particulares de nuestros países; la disociación creciente entre la cultura escolar y la cultura social, que produce un empobrecimiento de ambas; la ineficiencia y rigidez administrativa, etc.

Dichos desequilibrios, sin embargo, adquirirán un nuevo significado en el marco de la crisis y de las exigencias del futuro. Desde este punto de vista, es preciso detenerse un momento en el análisis del impac-

to de la crisis y de las estrategias para su superación; sólo un análisis de este tipo permitirá apreciar el rol y las perspectivas de la educación en ese proceso.

La crisis y las perspectivas futuras del desarrollo social

Existe un consenso generalizado en negar a la crisis actual un carácter pasajero y coyuntural. Las condiciones creadas por la crisis —escasez de recursos, recesión, contracción del ingreso, aumento del desempleo y el subempleo, etc.— colocan a los países de la región ante una encrucijada. Las políticas ortodoxas de ajuste, que descargan el peso de la crisis sobre los sectores populares, no parecen ser eficaces para lograr la reactivación ni tampoco parecen políticamente viables, salvo mediante regímenes represivos que —por su propia dinámica social— no posibilitan un proceso de desarrollo armónico. La alternativa de no pagar y romper las reglas del juego del sistema financiero internacional tampoco parece políticamente viable, ya que —si bien tendría un contenido diferente a las opciones autoritarias que acompañan al "ajuste" ortodoxo— supondría un poder autoritario centralizado con altos costos sociales en muchos países de la región (2). El debate se abre, en consecuencia, alrededor de dife-

(2) Algunos trabajos recientes han abordado el tema de las salidas extremas a la crisis. La "re-colonización" desde una perspectiva de derecha o el no pago de la deuda, desde una perspectiva de izquierda. En ambas, aunque con signos opuestos, se apelaría a formas políticas autoritarias. Entre ambas, aparecen las posibilidades más graduales pero, al finísimo tiempo, más realistas, en términos de las condiciones sociales y políticas de la región. Véase Di Tella, Torcuato: "Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 26. También O'Donnell, Guillermo: "¿Por qué los gobiernos de América Latina no hacen lo obvio?", *Revista de la CEPAL*, N° 27, diciembre, 1985; Ottone, Ernesto: *La transformación del Estado en América Latina. Desarrollo histórico y visión del futuro*, PROFAL/UNITAR, IV.5, Caracas, 1985.

rentes estrategias de desarrollo que satisfagan el doble objetivo de la modernización (comprendiendo en este término tanto los aspectos de crecimiento económico como de eficacia en la gestión) y de la democracia (donde se incluyen los aspectos de equidad en la distribución de los frutos del crecimiento y participación en las decisiones).

No tendría sentido, desde la perspectiva educacional, efectuar un análisis detallado de las alternativas de política económica posibles en el futuro. Importa, en cambio, destacar los rasgos sobre los cuales se asientan las perspectivas de un proceso de desarrollo que tienda hacia los dos objetivos mencionados: la modernización y la democracia.

En este sentido, los trabajos de la CEPAL y de algunos economistas de la región permiten destacar algunos aspectos básicos:

a) En primer lugar, existe consenso en señalar que las transformaciones en los países centrales estarían provocando un nuevo esquema de división internacional del trabajo, aún no completamente definido. Los países industrializados se orientan hacia las industrias de alta tecnología y están provocando cambios significativos en la intensidad y reglas del comercio internacional. En este contexto, los países de América Latina y el Caribe deberían orientar sus esfuerzos a definir las áreas en las cuales pueden eventualmente insertarse competitivamente en el comercio internacional. Pero más allá de cuáles serían esas áreas específicas, lo evidente es que no pueden esperarse estímulos externos que dinamicen las economías nacionales. Para los países de la región, será preciso recuperar o, en todo caso, establecer márgenes amplios de autonomía para la toma de decisiones y el control de la situación económica. Para decirlo en términos de la CEPAL, es imperativo "...recobrar autonomía en la formulación y, sobre todo, en la instrumentación de las políticas económicas, si se desea recuperar la capacidad de crecer e imprimir nuevas transformaciones a las sociedades que integran la región" (3).

Esta recuperación de la autonomía implica, en términos sociopolíticos, un resurgimiento de cierto nacionalismo desde, el punto de vista ideológico. Sin embargo, lo novedoso de la actual situación (especialmente en comparación con el resurgimiento nacionalista posterior a la crisis del 30) es que la crisis actual está estimulando el diseño de estrategias regionales articuladas con las puramente nacionales. El contexto político en el cual se desarrolla la crisis en su fase actual es el de retorno a la democracia y, desde este punto de vista, el futuro plantea el desafío de desarrollar fórmulas de nacionalismo económico y político, tradicionalmente patrimonio de regímenes militares, en un marco político de democracia representativa.

b) En segundo lugar, es preciso plantear el problema de las políticas de empleo. La crisis ha agudizado la situación de desempleo y subempleo, modificando alguno de sus rasgos tradicionales (4), particularmente a través del impacto en sectores de trabajadores organizados y con acceso a niveles de consumo relativamente aceptables.

Los diagnósticos y debates sobre este tema son bien conocidos. Más allá de discusiones especializadas, es evidente que existe una serie de desequilibrios del pasado expresados en las altas tasas de segmentación del mercado de trabajo, con significativos porcentajes de ocupación en el sector no formal de la economía— cuya superación es un desafío serio para todo proceso de desarrollo.

Lo novedoso de la crisis, sin embargo, es que la aguda recesión económica está provocando el desempleo y el subempleo de importantes contingentes de la fuerza de trabajo ocupada en el sector moderno de la economía. A estos factores es preciso

añadir los efectos generales que produce sobre el empleo el avance tecnológico, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista de la obsolescencia de las ocupaciones.

En síntesis, la crisis y los avances de la modernización tecnológica han provocado un fenómeno según el cual la región debe enfrentar simultáneamente los problemas de la marginalidad social de vastos sectores de población que viven por debajo de la línea de subsistencia mínima y los problemas modernos del desempleo o subempleo ilustrado, del desempleo por el avance tecnológico, etc.

La magnitud del problema excede las posibilidades de cualquier política de corto plazo. Es evidente, en este sentido, que las estrategias de desarrollo futuro deberán incluir, como uno de sus componentes centrales, la capacidad para crear empleos contenida en cada opción elegida en términos económicos. Desde este punto de vista, existe consenso entre los economistas en señalar que las perspectivas de la región deberían orientarse hacia actividades intensivas en mano de obra, controlando cuidadosamente la adopción de tecnologías sobre la base de su impacto en la productividad y en el mercado de trabajo. Todo parece indicar, en consecuencia, que en las estrategias futuras jugarán un rol significativo las políticas basadas en el apoyo a la pequeña y mediana empresa, el estímulo al desarrollo de las cooperativas y, todo ello, centrado en ramas vinculadas a la producción de bienes básicos (alimento, vestido, construcción, etc.).

Esto no significa, obviamente, estimular el atraso tecnológico ni la baja productividad. Se trata, como lo sostienen algunos documentos de la CEPAL, de impulsar actividades tecnológicamente complejas en forma selectiva, con criterios de integración regional y —al mismo tiempo— desarrollar fórmulas eficaces, utilizando intensivamente recursos abundantes en la región: mano de obra y determinadas materias primas.

Sin embargo, el problema del empleo

no es un mero problema económico. La magnitud que asume en estos momentos lo transforma en un problema político-social de gran importancia, alrededor del cual se definen las bases de la estructura de clases, la articulación entre ellas y, obviamente, su poder relativo. El análisis de esta dimensión del problema conduce, inevitablemente, a considerar el tema de los actores sociales y el rol del Estado.

c) Las discusiones sobre los modelos de desarrollo que condujeron a la crisis y los modelos posibles para el futuro incluyen una especial consideración a lo que ha dado en llamarse la “debilidad de los actores” (5). En el marco de un proceso de acumulación dependiente, una parte significativa del liderazgo del proceso de desarrollo se transfiere al exterior; de esta forma, los actores endógenos pierden capacidad y autonomía en la toma de decisiones. La debilidad de los grupos empresariales nativos coloca al Estado como actor principal y, en tanto el sector moderno de la economía no logra incorporar al conjunto de la fuerza de trabajo, se debilita la capacidad de los grupos organizados de trabajadores para ejercer un liderazgo fuerte en el proceso de desarrollo.

La crisis ha provocado efectos aún no demasiado bien analizados sobre cada uno de los actores mencionados. La recesión tiene efectos negativos sobre el conjunto de los actores, pero, además, modifica su composición interna y las relaciones entre ellos. Parece evidente que el poder de los sectores asalariados, en conjunto, ha disminuido. Los obreros industriales han perdido gravitación cuantitativa y se ha expandido el área de los servicios, pero a base del trabajo cuenta-propia o de pequeñas unidades de producción. La rentabilidad de la actividad

especulativa ha transformado a buena parte del empresariado en un sector más interesado en el manejo financiero que en la producción. El Estado, por otra parte, ha sido objeto de tendencias contradictorias. Por un lado, tuvo que asumir gran parte de la responsabilidad de dar empleo a la población ante la insuficiencia de la actividad privada; por el otro, y en virtud de la vigencia que tuvieron los modelos neoliberales de gestión en muchos países de la región, fue objeto de un debilitamiento sistemático en su capacidad de controlar y orientar el proceso económico.

A este cuadro debería agregarse el hecho de que, en estos años, se ha acumulado un conjunto cada vez más significativo de demandas sociales insatisfechas.

En este sentido, parecería preciso tener en cuenta algunos aspectos básicos desde el punto de vista de la dinámica y la articulación entre los actores sociales.

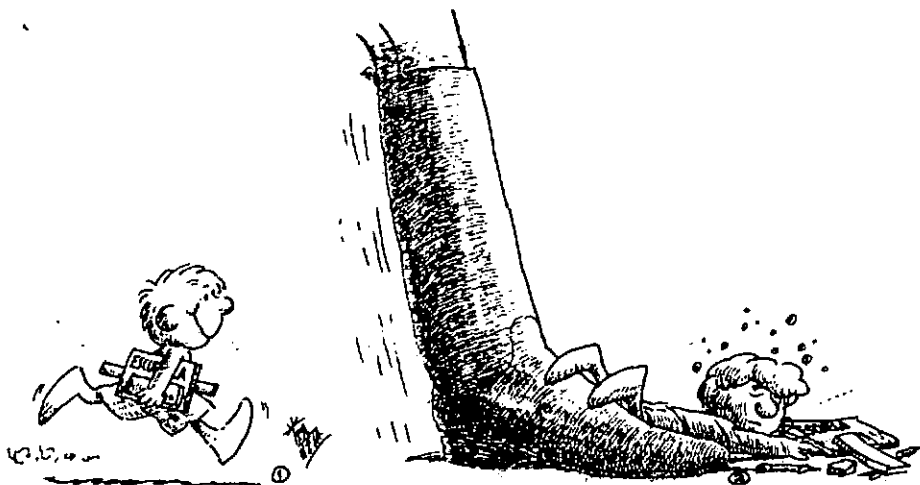
En primer lugar, es preciso tener en cuenta que en un marco de escasez de recursos y de demandas sociales intensas, será preciso apelar a fórmulas de concertación social entre los sectores, indispensables para salir de la crisis. Dicha concertación implica una suerte de alianza en torno a un proyecto capaz de incluir a todos los sectores sociales a partir de la satisfacción mínima de sus demandas. Este proyecto, expresado en términos económicos a partir de la reactivación económica, el empleo, la expansión del mercado interno, etc., supone, en el plano sociopolítico, la vigencia de mecanismos de concertación que permitan al Estado llevar a cabo un proceso de jerarquización de las demandas sociales y regulación de su satisfacción. Desde este punto de vista, es evidente que el Estado debería convertirse (por presiones sociales y por su propio rol regulador) en un agente compensador de diferencias sociales y, en ese sentido, debería orientar sus recursos preferentemente hacia los sectores más postergados de la sociedad.

Sin embargo, el Estado no puede reducirse a este trabajo regulador. Su papel

(3) CEPAL. “Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL*, N° 26, agosto, 1985, p. 12.

(4) García, N. y Tokman, V. “Transformación ocupacional y crisis”. *Revista de la CEPAL*, N° 24, diciembre, 1984.

(5) Por ejemplo, Tokman, V.: “El proceso de acumulación y la debilidad de los actores”. *Revista de la CEPAL*, N° 26, agosto, 1985. Los trabajos de Raúl Prebich, especialmente *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.



es crucial, tanto en su rol de agente económico directo como en su carácter de proveedor de servicios. En este sentido, y atendiendo a la experiencia del pasado, el Estado deberá enfrentar el desafío de la eficacia.

En este contexto, el problema de la eficacia de la gestión estatal supone un aumento significativo en los niveles de responsabilidad institucional para hacerse cargo de los resultados de la gestión. Los diagnósticos sobre la ineficiencia estatal, las consecuencias del proteccionismo, la burocracia, etc. son suficientemente conocidos. El problema consiste, en definitiva, en cómo lograr una equilibrada articulación entre la homogeneidad —supuestamente ineficiente— de la gestión estatal y el dinamismo —supuestamente diferenciador— del “mercado”.

El debate sobre la gestión estatal se vincula estrechamente con lo que —en la actual literatura sociopolítica— se conoce como proceso de fortalecimiento de la sociedad civil.

Todo este debate encierra una gran paradoja. El planteo de fortalecer la sociedad civil supone una actitud muy ambigua frente al Estado. Los sectores sociales “débiles” tienden a apoyarse en el Estado como única garantía para fortalecerse. Pero, al mismo tiempo, su dependencia del

Estado impide que se desarrollen y fortalezcan en forma autónoma. En este juego de ambigüedades, los riesgos de posiciones absolutas son serios.

En última instancia, en cada estructura social específica esta situación se resolverá de acuerdo a sus peculiaridades nacionales y a su historia. Como fórmula general, sin embargo, parecería evidente que en los próximos años se irán definiendo las estrategias de cada sector social frente al Estado.

Desde este punto de vista, uno de los desafíos más serios del proceso de desarrollo futuro será, precisamente, incorporar en calidad de ciudadanos, a la gran masa de marginales y excluidos que existe actualmente. La capacidad de presionar sobre el Estado, la capacidad de formular y expresar demandas sociales, no es una capacidad que pueda darse por supuesta. La participación, en definitiva, también es un proceso que exige condiciones institucionales a través de las cuales se pueda cumplir el aprendizaje para su ejercicio.

Todo este proceso social implica, desde el punto de vista de los valores, el fortalecimiento de ciertos principios de solidaridad entre los diferentes sectores sociales. La experiencia de los últimos años, particularmente la vivida por sociedades que pa-

saron por procesos autoritarios, dejó un saldo muy fuerte en términos de desintegración social, atomización y ruptura del tejido y las articulaciones existentes. También en este aspecto sería utópico pensar en términos de “reconstruir” el tejido anterior. Se trata, al contrario, de encontrar fórmulas de concertación que, en condiciones de escasez de recursos, implican fuertes pautas de solidaridad social y cambios en los patrones de consumo vigentes.

d) En cuarto lugar, es preciso referirse al problema científico técnico. Superadas ya las concepciones ingenuas (que asociaban en forma directa el desarrollo con el aumento de la escolaridad) y las concesiones escépticas (que asignaban a la educación un simple papel reproductor de las condiciones sociales existentes), hoy en día se admite que el vínculo entre educación y desarrollo se establece a partir de un complejo proceso social donde uno de los aspectos básicos es el relativo al papel creciente del conocimiento en el proceso productivo.

Desde este punto de vista, sería preciso prestar atención tanto al proceso de producción de conocimientos (investigación científico-técnica) como al proceso de distribución de conocimientos (propio del sistema educativo).

En el caso de América Latina, ha sido habitual señalar el carácter dependiente de la producción de conocimientos, particularmente del científico-técnico. La fuerte presencia en el sector más dinámico y moderno de la economía de empresas multinacionales, la formación en el extranjero del personal más altamente capacitado y la debilidad en las demandas tecnológicas de los sectores productivos nacionales constituyen el marco en el cual se explica que la generación local de innovaciones sea escasa y se reduzca, habitualmente, a procesos adaptativos de innovaciones introducidas desde el extranjero.

La crisis actual, sin embargo, permite replantear este problema. Por un lado, es evidente que la recesión ha agudizado aún más la debilidad de la actividad científica

local. Se han reducido los recursos disponibles y la incipiente capacidad científico-técnica lograda por algunos países en ciertas áreas específicas corre el riesgo de perderse en forma acelerada. Por el otro, en cambio, las posibilidades de seguir consumiendo tecnología importada se han limitado seriamente y cualquier proyecto de crecimiento en un marco de equidad y autonomía nacional supone un incremento significativo en la capacidad tecnológica nacional.

Dicho incremento supone una política selectiva en cuanto a proyectos de desarrollo, pero una política global desde el punto de vista de la valoración social acerca de la creatividad tecnológica y desde el punto de vista de la difusión —en el conjunto de la población— de una cultura científico-técnica que permita una selección socialmente justa y exitosa de los talentos existentes.

e) Tal como puede apreciarse, este somero enunciado acerca de los parámetros de las estrategias de desarrollo futuro supone la definición de una nueva constelación de valores acerca del desarrollo: la solidaridad, la eficiencia, la participación y la creatividad serían, en consecuencia, algunos de los valores que estarían asociados a las estrategias de desarrollo y en cuya difusión —a través de la socialización escolar— el sistema educativo tendría un significativo papel a cumplir.

Educación y desarrollo: opciones para el futuro

Sobre la base de las reflexiones anteriores acerca de las características que tendría el proceso de desarrollo asentado en el logro de objetivos de modernización y democracia intentaremos, en esta segunda parte, abordar el interrogante acerca del papel de la educación en dicho proceso.

Dado el carácter global de estas reflexiones, nos parece más apropiado organizarlas sobre la base de la discusión de las grandes opciones que se plantearán a las políticas educativas futuras. La primera de

ellas se refiere a la estructura educ. va y puede resumirse en la opción por ampliar la base del sistema o seguir expandiendo la cúpula. La segunda se refiere a la organización interna, donde la opción se plantea entre la propuesta de un sistema homogéneo o de un sistema diferenciado. La tercera alude a los aspectos cualitativos de la acción pedagógica, donde se presentan las opciones entre un currículum universal y común o un currículum adaptado a condiciones culturales particulares y locales.

Los tres ejes están íntimamente relacionados entre sí, pero aluden a fenómenos distintos y específicos.

¿Prioridad a la base o a la cúpula?

Los diagnósticos existentes sobre la estructura de los sistemas educativos en América Latina han coincidido en señalar, desde ya bastante tiempo, que la peculiaridad de la región consiste en el relativamente alto grado de polarización en la distribución de la matrícula. A diferencia de los países avanzados (donde la cúpula se expande después de haber cumplido el proceso de incorporación del conjunto de la población al ciclo básico universal) y a diferencia de los países de mayor atraso (donde existe una gran masa de excluidos pero la cúpula mantiene su carácter elitista), en América Latina coexisten grandes masas de excluidos (población que no supera los tres primeros grados de escolaridad) con grandes masas de individuos que llegan al nivel superior de la enseñanza.

La lógica que explica esta estructura ya ha sido analizada en numerosos estudios y no vale la pena repetir aquí sus proposiciones. El punto central consiste en cómo romper esta dinámica. La dificultad radica, por un lado, en el hecho de que la lógica de las demandas sociales fortalece dicha estructura, ya que los sectores medios y altos están en mejores condiciones para expresar y canalizar sus demandas y se ven sometidos al proceso de devaluación de las credenciales educativas, que estimula la posesión de cada vez más cantidad de años de

estudio para mantenerse en la competencia por los puestos de cúpula del mercado.

La opción por continuar desarrollando la cúpula del sistema se apoya, además, en argumentos derivados de las consecuencias del actual proceso acelerado de cambio científico y tecnológico. De acuerdo a este planteo, será necesario desarrollar la capacidad científica nacional a través del fortalecimiento a las instituciones de enseñanza superior, de posgrado, etc.

La visión alternativa —frenar la expansión de la cúpula hasta cumplir con los objetivos de universalización de la escuela básica— se apoya en consideraciones distintas. En primer lugar, es evidente que si la polarización subsiste, será poco posible definir parámetros básicos de integración nacional y de democracia estable. Resulta imposible pensar en un proceso de desarrollo asentado en bases de equidad mientras subsistan porcentajes tan significativos de población que no manejan los códigos culturales básicos.

En segundo lugar, es posible sostener que cualquier proceso de desarrollo científico-técnico que pretenda tener características dinámicas y permanentes deberá asentarse en una población educada científicamente. No existen ejemplos históricos de sociedades que hayan producido procesos significativos de creatividad tecnológica y científica asociados a altos niveles de marginalidad y exclusión social.

Obviamente, los países de América Latina enfrentan estos dilemas con puntos de partida diferentes. En términos generales, sin embargo, parecería que estaríamos ante un problema donde, en lo que respecta a la base, nadie discute la necesidad de universalizar el acceso; en lo que respecta a la cúpula, en cambio, se sostiene la necesidad de limitar y seleccionar en función de determinados criterios (la capacidad de absorción del mercado de trabajo, los méritos individuales, la capacidad del sistema para absorber candidatos, garantizando calidad o una combinación entre ellos).

El desafío de enfrentar simultánea-

mente los problemas de la base y de la cúpula obliga, en consecuencia, a definir criterios también simultáneos. Dicho en otros términos, la legitimidad de una determinada política con respecto a un sector del sistema sólo puede ser apreciada por sus efectos sobre el conjunto. En este sentido, es posible sostener que la legitimidad de políticas selectivas en el acceso a la cúpula del sistema está en función de la existencia de sistemáticas y eficientes políticas de expansión en la base.

No se trata, entonces, de optar en forma excluyente por alguna de las opciones. Resolver los problemas de la base del sistema es vital para garantizar el carácter democrático del desarrollo social. Fortalecer la capacidad científica, promoviendo la formación de recursos altamente calificados y la producción de conocimientos que permitan resolver los problemas sociales y productivos es vital para garantizar el crecimiento y la disponibilidad de recursos. Esto implica aceptar que mientras el criterio para evaluar las políticas dirigidas a la base del sistema es su impacto en la cobertura (eliminación del fracaso escolar, la deserción, etc.), el criterio para evaluar las políticas dirigidas a la cúpula es su impacto en la excelencia de sus productos (sean conocimientos o recursos humanos).

En este esquema es preciso considerar el rol de cada uno de los actores sociales y del Estado. Es obvio que si la dinámica de la expansión sigue sujeta a las reglas del mercado, cada grupo obtendrá beneficios de acuerdo a su poder relativo en la sociedad. Sobre esta base, la polarización continuará desarrollándose y no habría posibilidades para pensar en su superación. La alternativa para romper esta lógica de reproducción social radica en el papel del Estado. Su rol "compensador" resulta decisivo, particularmente desde el punto de vista de los mecanismos para transferir recursos a los sectores postergados. Esto implica ubicarse en los mecanismos de concertación de los que se hablaba en los puntos anteriores, a través de los cuales sea posible que

los recursos públicos sean destinados prioritariamente a la expansión de la base del sistema.

¿Homogeneidad o diferenciación?

El segundo de los ejes de discusión de las políticas educativas en el futuro gira alrededor de la estructura organizativa del sistema. En este sentido, los modelos extremos serían el de un sistema único, homogéneo para toda la población y centralmente administrado, por un lado, y un sistema diferenciado, heterogéneo, sujeto a administraciones locales o privadas, por el otro.

En el análisis de este tema es preciso distinguir dos dimensiones diferentes: la dimensión administrativa o de gestión y la dimensión curricular.

El paradigma de los sistemas diferenciados es, como se sabe, el modelo americano. Sus defensores sostienen que un sistema diferenciado garantiza el dinamismo, a través de la competencia por captar recursos, genera altos índices de identificación institucional, y favorece la vigencia de pautas internas de evaluación y renovación constantes. En definitiva, este modelo aseguraría un alto nivel de responsabilidad institucional frente a los resultados del trabajo.

Los sistemas homogéneos, cuyo paradigma obviamente es el modelo de los países socialistas con economías centralmente planificadas, garantizan la posibilidad de planificar racionalmente la oferta educativa de acuerdo a los requerimientos del aparato productivo, evitando desperdicios y subutilización de recursos. Además, este sistema ofrece rasgos más democráticos desde el punto de vista que la distribución educativa es homogénea y no sujeta a la capacidad de cada sector social por acceder a instituciones de prestigio y calidad.

Obviamente, estos modelos —en sus formas puras— son intransferibles a los países de América Latina (salvo casos excepcionales como el de Cuba para el segundo de los modelos).

En el contexto de los países de la región se da una situación paradójica. El desarrollo de sistemas diferenciados en la medida que la estructura social se caracteriza por fuertes desequilibrios— no genera competencia más que en forma limitada. El sector público del sistema educativo, por ejemplo, compite sólo muy parcialmente con el sector privado ya que en realidad se dirigen a públicos diferentes. Los sectores populares tienen muy escasas posibilidades de competir por el acceso a instituciones de prestigio. En este sentido, la competitividad parcial también reduce sus posibilidades de convertirse en factor de dinamismo y de renovación.

Los ensayos efectuados en los últimos años dentro del marco de los sistemas públicos para regionalizar y descentralizar sus administraciones tampoco parecen haber resuelto el problema. En definitiva, como la disponibilidad de recursos está desigualmente distribuida, la descentralización termina por provocar una mayor correspondencia entre desigualdad social y desigualdad educativa.

El problema de los esquemas descentralizadores es que, si bien transfieren la responsabilidad por los resultados a los agentes locales, no garantizan la transferencia de los recursos necesarios para que dicha responsabilidad pueda ser asumida con ciertas garantías mínimas de éxito. Esta operación, obviamente, no constituye una operación administrativa, sino política y nos retrotrae al problema del rol del Estado, mencionado en el punto anterior. Los argumentos y proposiciones difundidos en el marco de los proyectos de regionalización y descentralización de la administración educativa asumen su máxima potencialidad en el marco de las fórmulas de participación que promueven. Sin embargo, el fortalecimiento de la participación, de la capacidad de gestión institucional y, en definitiva, de la responsabilidad por los resultados del trabajo exige, como condición necesaria, un activo rol de la administración central en la asignación de recursos, de

acuerdo a prioridades que superen la capacidad inicial de cada institución, región o ámbito local para desarrollar sus iniciativas.

Desde el punto de vista curricular, la discusión sobre los modelos homogéneos o diferenciados tiene también sus rasgos específicos. Numerosos estudios han mostrado que, en América Latina, la homogeneidad curricular definida por programas uniformes para todo un país o regiones más específicas, es una homogeneidad puramente formal. En la realidad, existen lo que se ha denominado "circuitos diferenciados de escolaridad" que comienzan desde la base del sistema. Esta estratificación en la calidad de los servicios educativos parece acentuarse progresivamente, a medida que se expande el sistema y se plantea la necesidad de garantizar sus funciones diferenciadoras por mecanismos más sofisticados que la simple exclusión.

Pero el problema se agrava, en las condiciones de América Latina, por la dinámica del cambio curricular.

La tendencia universal en este campo es, como se sabe, prolongar cada vez más la aparición del momento de la especialización, aumentando el período de escolaridad general básica. Esta tendencia se registra, incluso, en el interior de los niveles superiores del sistema, donde los primeros años son dedicados cada vez más intensamente a la formación general.

Los argumentos que suelen esgrimirse para esta política se basan en factores tales como las características de la evolución del conocimiento científico-técnico, la necesidad de enfoques globales y de una formación básica sólida.

Sin embargo, la validez de estos argumentos se vincula con contextos sociales donde la distribución educativa es relativamente homogénea y la prolongación de la formación básica tiene un efectivo carácter universal.

En América Latina, en cambio, la situación es diferente. La prolongación de ciertos aprendizajes básicos, efectuada so-

bre el supuesto de que todos los sujetos involucrados tienen posibilidades de efectuar una carrera educativa prolongada, sacrifica a los sectores que sólo pueden permanecer en el sistema unos pocos años o grados. El ejemplo más elocuente de esta situación se aprecia en la enseñanza media, donde la práctica pedagógica está orientada hacia la preparación para la universidad. Al margen de la efectividad de la enseñanza media en cumplir este objetivo, lo cierto es que sacrifica todo el esfuerzo de aquellos sectores que sólo pueden garantizar a sus hijos dos o tres años de enseñanza media.

El dilema que se presenta en estas condiciones consiste en que una estructura homogénea constituye —como estructura— una alternativa democrática, ya que garantiza a todos una misma vía de formación, pero en su funcionamiento real ese carácter democrático se reduce a aspectos puramente formales. A la inversa, la estructura diferenciada es antidemocrática; en la medida que consolida las diferencias pero, en su funcionamiento real, puede resultar más pertinente para las necesidades de los grupos sociales desfavorecidos.

Nuevamente en este campo, el valor y la legitimidad de las estrategias depende del conjunto de la política educativa y social. El valor democrático o antidemocrático de cada opción depende del lugar que ocupe en las orientaciones globales. Sin embargo, en un nivel más específico, parecería preciso apelar a fórmulas combinadas, donde se planteen objetivos en el corto y mediano plazo, que permitan ser reformuladas y adecuadas a la nueva situación obtenida en virtud de las políticas aplicadas. Este dinamismo debería ser garantizado tanto a nivel diacrónico como sincrónico. En este aspecto, las articulaciones y los pasajes flexibles entre modalidades, el reconocimiento de aprendizajes efectuados por vías no convencionales (experiencia en el trabajo, etc.) deberían ser desarrolladas en forma sistemática.

Un aspecto estrechamente vinculado al anterior, pero visto ahora desde el punto de

vista específico de los contenidos de la enseñanza, se plantea en términos de las opciones entre contenidos referidos a los hábitos culturales de cada sector social o contenidos considerados de validez universal.

El currículum: ¿cultura popular o cultura universal?

Los diagnósticos sobre este tema han comprobado reiteradamente que, en realidad, el sistema educativo difunde como patrón cultural "universal" los hábitos de los sectores medios y altos urbanos. Esto se manifiesta en el lenguaje, en los valores, en las pautas de socialización y, fundamentalmente, en las habilidades cognitivas que el sistema presupone para el éxito en el aprendizaje escolar. El fracaso en el desempeño de los alumnos de origen popular constituiría, desde este punto de vista, no un fracaso en la apropiación de saberes universales, sino de saberes ajenos a su cultura de origen.

Sobre esta base, en los últimos años se desarrolló un movimiento destinado a fundamentar la necesidad de un currículum que represente la diversidad cultural existente y que recupere los conocimientos, valores, pautas y experiencias propias de las culturas populares. Algunas posturas dentro de este movimiento llegaron incluso a formular la hipótesis según la cual no sólo los contenidos, sino la escuela, como institución, pertenecía al modelo de imposición ideológica de los sectores sociales dominantes. Por esta vía, el nuevo currículum exigía una nueva forma institucional, cuya definición aún no alcanzó niveles de precisión más o menos adecuados. La literatura sobre este tema y las experiencias llevadas a cabo son ampliamente conocidas. Nos limitaremos, en consecuencia, a plantear algunos de los riesgos que esta posición, llevada a sus últimas consecuencias, provocaría en la definición de estrategias que pretendían responder a los requerimientos de los sectores culturalmente diferentes

a los dominantes.

En primer lugar, es preciso reconocer que en la dinámica del funcionamiento del sistema educativo, el fracaso (y no el éxito) en la imposición de los códigos culturales "universales" es uno de los mecanismos más importantes de discriminación e imposición ideológica.

En trabajos anteriores se analizó este tema a partir de la hipótesis según la cual el "vaciamiento" de contenidos socialmente significativos de los circuitos de escolarización destinados a los sectores populares, constituía uno de los mecanismos más efectivos para neutralizar el impacto democratizador del incremento en la cobertura escolar.

El riesgo de respetar la diversidad cultural al extremo de negar la validez de cierto conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, etc., cuya aprobación constituye la herramienta para comprender la realidad y participar en forma activa y consciente en su transformación es tan grave como el riesgo de proponer la apropiación de dichos conocimientos en forma alejada de los patrones de socialización local que provocan el fracaso masivo.

Este problema asume connotaciones nuevas en el marco del actual proceso de desarrollo científico-técnico. Es evidente que la sociedad del futuro estará impregnada cada vez más de ciencia y tecnología. También es evidente que esta impregnación plantea serios problemas en términos de imposición cultural, ruptura de los desarro-

llos culturales endógenos, etc. Sin embargo, la alternativa no puede estar dada por el aislamiento ni por la apropiación inequitativa de los saberes científicos. La autonomía cultural no puede quedar expresada en actitudes puramente defensivas y de aislamiento, cuyo producto final será la consolidación del atraso y de las relaciones de dependencia.

En este aspecto, el dilema consiste en cómo desarrollar un proceso donde, a partir de las condiciones culturales locales, se produzca la apropiación del conocimiento socialmente significativo, se genere conocimiento endógeno y se distribuyan democráticamente sus contenidos.

La fórmula sostenida ya hace tiempo por algunos autores latinoamericanos de **heterogeneidad en el punto de partida del proceso de aprendizaje pero homogeneidad en el punto de llegada** constituye, con el necesario carácter relativo de ambas características, una fórmula apropiada para comenzar a pensar en estrategias específicas para cada caso concreto.

Sin embargo, es preciso recordar que el debate entre lo universal y lo particular constituye una de las dimensiones de la **heterogeneidad cultural** de los países de América Latina. En un trabajo reciente, J.J. Brunner (6) analizó este problema, abriendo una serie de perspectivas de análisis fértiles y novedosos. Su análisis, en síntesis, permite apreciar que la dificultad de la escuela para definir un núcleo común de contenidos curriculares que exprese el mínimo sobre el cual se asienta el "consenso" cultural de una sociedad es una dificultad social y no exclusiva ni predominantemente pedagógica.

(6) Brunner, José J.: Los debates sobre la modernidad y el futuro de América Latina, FLACSO, Doc. de Trabajo, N° 293, Santiago, abril, 1986.