

LA EDUCACIÓN FRENTE A LAS EXIGENCIAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*

**Edgardo D. Margiotta
Alfredo R. Naranjo**

Introducción

Si bien existe una larga tradición de trabajos, tanto en la Sociología del Desarrollo como en la Sociología de la Educación, acerca del papel que debe jugar la educación en las estrategias de desarrollo, es a inicios de la década de los '90, cuando comienza en los países latinoamericanos a expresarse con mucho vigor la preocupación por el "desarrollo con equidad", que se generaliza en la sociedad una revalorización de dicha problemática. Esto comprende tanto a quienes enfatizan las necesidades de crecimiento económico como a quienes subrayan los aspectos sociales del desarrollo. En esos años, los centros académicos, los organismos técnicos de carácter gubernamental e intergubernamental, así como las más altas autoridades de nuestros países¹, realizaban diagnósticos sobre los problemas comunes que se enfrentaban y establecían las urgentes tareas que el desarrollo económico y social reclamaba y las acciones educativas concurrentes.

Más allá de las habituales expresiones sobre la necesidad de una concepción integral (social, económica, política) del desarrollo, el desenvolvimiento histórico de nuestros países adopta, muchas veces, sesgos que resultan de las características que adquiere el proceso político y del modo en que intervienen en él los distintos grupos sociales y políticos nacionales, el Estado y los actores internacionales, con sus distintos intereses y cuotas de poder. Por cierto, como lo ha demostrado la experiencia histórica, no son poco significativas las contribuciones que la educación puede efectuar en relación con cada una de esas dimensiones y es en todos esos planos, y no solamente en el económico, que el desarrollo plantea desafíos y exigencias a nuestros sistemas educativos. Hoy se le reclama a la

* Este artículo constituye una versión modificada del documento denominado "Desafíos para la educación frente a las necesidades del desarrollo con equidad en América Latina", elaborado, por encargo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), por el Lic. Edgardo D. Margiotta con la colaboración del Lic. Alfredo Naranjo, con motivo de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación celebrada en Buenos Aires los días 7 y 8 de septiembre de 1995.

educación que adopte características pertinentes y adecuadas a las necesidades del desarrollo con equidad.

El supuesto a partir del cual se desarrolla este artículo es la existencia de una vinculación positiva entre educación y desarrollo con equidad, que se hará efectiva en la medida que se formulen políticas eficaces y eficientes. Así, pretende puntualizar los temas fundamentales de la agenda de problemas educativos para el desarrollo con equidad -que ciertamente no se pretende agotar- e invita a reflexionar sobre las orientaciones de políticas a seguir al respecto en los países latinoamericanos. Éstos, si bien participan de un contexto socioeconómico común, a su vez, presentan situaciones nacionales muy diversas que el análisis de conjunto torna homogéneas, cuestión sobre la que deberíamos estar prevenidos a fin de evitar perspectivas "latinoamericanistas" que escondan las particularidades de cada país e impidan diagnósticos adecuados para la gestación de las políticas nacionales.

Los objetivos del desarrollo con equidad

Hoy parece existir coincidencia en la necesidad de alcanzar, como metas centrales de la modernización, niveles deseables y sostenibles de desarrollo económico y social ². Para ello, se procura lograr un crecimiento de la productividad social, una distribución equitativa de sus beneficios y la factibilidad de mantener dicho proceso de crecimiento y bienestar en el tiempo, tratando responsablemente el medio ambiente. Estos aspectos están recíprocamente condicionados, por lo que se desprende la necesidad de avanzar hacia estos objetivos en forma simultánea antes que secuencialmente. Algunos especialistas señalan - aunque esto es motivo de debate- que el incremento de la productividad social se alcanza con relativa estabilidad macroeconómica, altos coeficientes de ahorro e inversión, el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas y el mantenimiento de ventajas competitivas internacionales.

Con respecto a la distribución equitativa de los beneficios derivados del crecimiento económico, se acuerda en que ésta requiere una consolidación y profundización de la democracia en todos los niveles y ámbitos de la vida social, un incremento de la cohesión social, la conformación de sujetos activos capaces de protagonizar las nuevas realidades -caracterizadas fundamentalmente por la presencia de incertidumbres y contextos de alta turbulencia, más que por la presencia de certezas-, así como el acceso de todos los estratos sociales a bienes y servicios modernos. Para ello deberían obtenerse sensibles mejoras en, por lo menos, los siguientes tres indicadores: a) proporción de personas y de hogares con condiciones de vida socialmente inaceptables, en lo económico, social y político; b) existencia de privilegios y discriminaciones jurídicas, así como de desi-

gualdad de oportunidades por motivos de origen social, étnico, geográfico, de género o religiosos; c) grado de concentración del poder, de la riqueza o cualquier otro fruto del progreso, de forma que restrinja la libertad de las generaciones futuras y presentes ³.

Finalmente, evitar el deterioro del sistema ecológico constituye también un aspecto relevante de la actual concepción del desarrollo, tanto por la legítima preocupación respecto a la calidad de vida de la población como por el compromiso que supone el cuidado medioambiental para con las generaciones venideras.

Así como se coincide en la necesidad de la modernización, también se acuerda que la pobreza y la inequidad social extremas resultan actualmente incompatibles con el crecimiento económico y la estabilidad de las instituciones políticas ⁴.

Los vínculos de la educación con el desarrollo económico y social

La relación entre la economía y la educación fue destacada, desde hace tiempo ya, por los economistas clásicos ⁵ y muy especialmente, en la segunda mitad de nuestro siglo, por la teoría del capital humano ⁶.

Pero a pesar de que los vínculos de la educación con el desarrollo económico han sido suficientemente señalados, las expresiones tendientes a resaltar el aporte de la educación para la difusión de valores, el fortalecimiento de la dimensión ética y comportamientos propios de la "moderna ciudadanía" ⁷, han sido en la práctica relegadas a un segundo plano por un excesivo interés en que el sector educativo genere las capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional, la cual está crecientemente basada en el progreso técnico.

Es necesario por lo tanto reconocer que "las inversiones en capital humano", que indudablemente deben realizarse, tienen que estar necesariamente complementadas con políticas que tiendan a desarrollar y fortalecer la identidad individual y la de las colectividades nacionales, en el marco de un mundo globalizado ⁸.

Desde esta perspectiva integral, "las inversiones en capital humano" no sólo deberían apuntar a lograr mayores tasas de productividad -lo cual tiene efectos directos en la economía-, sino que también deberían contribuir estratégicamente a alcanzar mayores niveles de redistribución de los beneficios y de las oportunidades, posibilitando una mayor movilidad social. Para ello son de vital importancia las formas e intensidades con que los diferentes actores sociales participan cultural, política y económicamente en el diseño del tipo de sociedad a la que se aspira y en la elección de la manera más apropiada para arribar a ella ⁹. La relevancia que se otorgue a estos aspectos será observable, entre otros, en el papel que se asigne a la educación en la práctica; por supuesto, dicho papel dependerá

del modo en que se defina el proceso de desarrollo económico y social, definición que, a su vez, es función del proceso político específico de cada sociedad.

Los procesos de globalización y sus ambivalencias

El modelo de desarrollo vigente en América Latina hasta hace pocos años comenzó a mostrar debilidades a comienzos de los años setenta, cuando también se producían grandes transformaciones en el orden mundial. La simultaneidad de estos procesos tiene que ver con aquellas cuestiones básicas sobre las que se asentaba el crecimiento económico y social de los países centrales y a las que los países de la región contribuían. Ellas eran, por un lado, la provisión de recursos naturales abundantes y baratos y, por otro, la posibilidad de atender mercados protegidos y con demanda retrasada, tanto de productos como de tecnologías obsoletas en los países de origen.

A partir de la crisis de los años ochenta, caracterizada principalmente por el endeudamiento externo y la caída de los precios de las materias primas agropecuarias, comenzó a cuestionarse la eficiencia del Estado en los roles que venía desempeñando. Los países de la región se orientaron entonces, en lo político-económico, hacia la desregulación del mercado, la privatización de áreas productivas y de servicios atendidos hasta entonces por el Estado, y la inserción de productos con mayor valor agregado en el mercado internacional, entre otros objetivos. Junto con ello se postuló la necesidad de reducir el tamaño del Estado y también el grado de su intervención, lo cual, al estar particularmente subordinado a las exigencias y necesidades de la dimensión económica, motivó el abandono de ciertas funciones y actividades, algunas de ellas consideradas indelegables e irrenunciables, como es el caso de la educativas.

Esta tendencia adoptada por los países latinoamericanos debe ser comprendida en el marco de una nueva realidad mundial, la cual es caracterizada hoy con un concepto -"globalización"- que ofrece múltiples y variadas definiciones. En sus aspectos más básicos comprende a una serie de procesos de creciente interacción e interdependencia -que incluyen la ampliación del espacio geográfico y de los ámbitos de acción- generados entre las distintas unidades que constituyen el sistema global. Abarca múltiples dimensiones, tales como las actividades y sus efectos; los países; las regiones; las empresas transnacionales; organismos internacionales; organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas; grupos y movimientos sociales. En la red que constituye este sistema global de alta complejidad, se desarrolla un permanente juego de interacciones entre el Estado, las sociedades nacionales o segmentos de ellas, los entes internacionales, las empresas transnacionales y otros actores subnacionales y/o transnacionales ¹⁰.

El nuevo sistema globalizado tuvo vigencia a partir de los cambios operados desde los inicios de la década pasada y comienzos de la presente, entre los cuales cabe destacar el colapso del bloque soviético; la irradiación de un nuevo modelo de organización social de la producción originado, con variantes, principalmente en Japón y Alemania Occidental; el desarrollo acelerado de la microelectrónica, su particular impacto en la aceleración de las comunicaciones y, a partir de allí, en el incremento de la movilidad del capital; la multiplicación de redes y de actores no gubernamentales que aumentan su capacidad de acción autónoma y el incremento de conflictos de intereses con las instituciones estatales e internacionales existentes ¹¹.

Sin embargo este nuevo sistema globalizado no ha alcanzado aún una configuración consistente y estable. Algunas interpretaciones rescatan los efectos "positivos" del sistema global apoyándose en el avance de la tecnología y la expansión de los mercados, lo cual conduciría a una sociedad en la cual los gobiernos tendrían un papel más reducido y prevalecería otra ética y racionalidad más benéfica para los individuos. Este discurso político-económico ha sido hasta ahora el predominante, pero comenzó ya a ser cuestionado y revisado, incluso en los países de la Unión Europea (UE) y los EE.UU., dadas las limitaciones y las graves consecuencias que empiezan a manifestarse en forma cada vez más persistente. Para algunos especialistas, los efectos "negativos" de la globalización se revelan nítidamente en la mundialización del narcotráfico, la venta ilegal de armas, la prostitución, la venta de órganos, el terrorismo, etc., situaciones que no quedan restringidas al interior de las fronteras de los países donde se generan. Asimismo, señalan algunos analistas, pareciera que, más bien, es posible observar un rápido incremento de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, así como también una segmentación al interior de cada uno de los polos de la tradicional dicotomía entre el "Norte" y el "Sur" (intranorte e intrasur), tanto en el plano de los estados-naciones como en el intrasocietal.

Una distribución poco armónica de la riqueza, de los progresos científico-tecnológicos y de la calidad de vida entre estos grupos de países, y aun en su interior, son algunos indicadores que muestran un perfil distinto al esperado. El notable incremento de la pobreza y las elevadas tasas de desempleo parecieran ser sólo algunos de los pesados tributos sociales que los países deben pagar para transformar su sistema económico, lo cual no está acorde con una de las dimensiones planteadas como objetivos del desarrollo deseable para los países latinoamericanos. En este marco el progreso social aparece postergado o subordinado a las exigencias y necesidades del crecimiento económico y el Estado "abandonando" algunas funciones y actividades. En ciertos países latinoamericanos es posible reconocer muchos logros iniciales de la aplicación de medidas encuadradas en las orientaciones del neoliberalismo económico. Pero también es cierto

que las desigualdades e injusticias sociales no sólo se han mantenido sino que se han acentuado por la aplicación de los nuevos enfoques del desarrollo. Estas preocupaciones se manifiestan en lo que se ha aceptado como una necesidad urgente en nuestros países: crecimiento económico y transformación productiva con equidad.

El proceso de globalización tiene lecturas diferentes según sea la posición que se ocupe en dicho proceso, ya sea que se gobierne su dinamismo, ya sea que se padezcan algunas de sus consecuencias. Desde la perspectiva de los países centrales se destacan las posibilidades de que la mundialización de la economía pueda llevarnos a una mayor estabilidad política, social y económica y a un manejo sustentable del ecosistema. En cambio, desde los países latinoamericanos u otros periféricos, la visión es más escéptica y enfatiza que la fuerte vinculación a la economía globalizada no haría otra cosa que agravar la dependencia estructural, acrecentar el estancamiento y el endeudamiento y debilitar la autonomía política resignando, de ese modo, las posibilidades de un desarrollo que contemple los propios intereses y necesidades sociales básicas ¹².

Un aspecto que hoy ya se reconoce es que la existencia de conflictos generados por la globalización y las segmentaciones de él derivadas, difícilmente se resuelvan con el juego espontáneo de las fuerzas del mercado y la inserción incondicional en el orden mundial. Lo que está en juego es la posibilidad de tener un mayor control -al menos algo cercano al que tienen los países desarrollados- sobre los circuitos de producción y difusión cultural. Se trataría de lograr una mayor compatibilización entre los mensajes culturales y las situaciones de las sociedades locales, conflicto que afecta la identidad cultural y genera tensiones sociales ¹³. De lo que se trata es de insertarse en la realidad mundial globalizada y abrirse a un mundo sin fronteras y que ello no implique necesariamente la uniformidad y la eliminación de las idiosincrasias culturales.

El reconocimiento de la existencia de un mundo globalizado ha impulsado a buscar formas apropiadas para la inserción en él de los países de la región latinoamericana, tratando que la nueva circunstancia posibilite alcanzar los objetivos de mayor crecimiento económico y mayor bienestar y equidad social. Para ello, los esfuerzos han estado dirigidos a lograr un mejor posicionamiento en el sistema multilateral de comercio, vía un incremento de la competitividad, y a mejorar los valores que la región registraba en los principales indicadores sociales (mortalidad, desnutrición, analfabetismo, etc.).

Ante la presencia en el mundo de bloques regionales con intereses particulares, en Latinoamérica se han dado respuestas de diversa modalidad. Algunas de ellas adoptaron un esquema formal de integración regional, como es el caso del MERCOSUR, mientras que otras han avanzado a través de la generación de interdependencia entre países por acuerdos oficiales de integración, o de situacio-

nes "de hecho" bajo el influjo de políticas macroeconómicas y comerciales. Estas acciones han acompañado los cambios operados en las instituciones internacionales, la más importante de las cuales haya sido, quizás, la de la Ronda Uruguay del GATT.

Un aspecto clave de la estrategia integradora ha sido la supresión de los subsidios oficiales, el levantamiento de aranceles protectores, la valorización del mercado como asignador de recursos y la conversión del aparato productivo. De acuerdo con los documentos elaborados por CEPAL ¹⁴, en los últimos años se ha notado un mayor dinamismo en la mayoría de los indicadores económicos de Latinoamérica, al menos en lo que hace al comercio intrarregional. Sin embargo, las reformas de ajuste estructural llevadas adelante por los países de la región han tenido un elevado costo social al que se ha dado respuesta tan sólo en forma escasa y parcial ¹⁵.

El MERCOSUR aparece como un esquema de integración bastante avanzado y dinámico, incluyendo los aspectos educativos. Así vemos que en 1991 se formalizó un Protocolo de Intenciones y se acordó la constitución de una Comisión de Ministros de Educación, asistida por un Comité Coordinador Regional. En sus documentos ¹⁶ se destaca el papel central de la educación en las estrategias de integración para facilitar el desarrollo, para afrontar los desafíos de la revolución científico-tecnológica, la transformación productiva con equidad, la democratización y los procesos de integración. Tres de sus objetivos planteaban la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo, y la armonización de los sistemas educativos. Sin embargo, debe señalarse que, en una dimensión estratégica como la científico tecnológica, para que la región alcance masa crítica, infraestructura, equipamiento adecuado y recursos financieros suficientes queda por convertir en acciones concretas algunos enunciados ya existentes en los primeros protocolos de 1986, además de profundizar en otros y proponer nuevos.

Recobrar la auténtica misión educativa

La crisis que están atravesando nuestros países, ha tenido la virtud de poner en evidencia -a partir del desajuste entre educación y mundo del trabajo- que los sistemas educativos han perdido eficacia en relación a su capacidad para educar, para desarrollar aptitudes y actitudes. Hoy, más que nunca, se requiere que eduquen. No se les pide que simplemente capaciten, entrenen o transmitan valores. Habrá hombres y mujeres educados cuando hayan "aprendido a aprender" para el resto de sus vidas, cuando sean capaces de desarrollar nuevas habilidades, de comprender sus biografías individuales en relación al vertiginoso mundo que les

toca vivir, de adaptarse a ese mundo y transformarlo. Debe recobrase la auténtica misión educativa, centrarse en la persona, ayudándola en su formación integral, en el aprendizaje de destrezas cognitivas, en la capacidad de reflexión y análisis, en el desarrollo de una conciencia crítica, en la adopción de valores y actitudes éticas -individuales y sociales- y cívicas. Centrarse en la persona y ayudarla a su formación integral, significa también ofrecerle capacitación para enfrentar el mundo del trabajo, profesionalización laboral y entrenamiento en destrezas prácticas.

Para lograr niveles relevantes en todas las dimensiones del desarrollo económico y social, la educación enfrenta el desafío de formar individuos competentes, es decir, capaces de resolver los problemas con los que cada uno de ellos se enfrente -como persona, como ciudadano y como agente económico- y los que se le presenten a la sociedad en su conjunto. El grado de competencia de los individuos debe estar vinculado necesariamente con capacidades -agregadas, complejas y sujetas a un permanente proceso de revisión crítica y de recreación- que les permita actuar en los diferentes ámbitos -público y privado- de la vida humana.

Estos aspectos están directamente asociados a la educación, por lo que su mayor desafío consiste en posibilitar el desarrollo de actitudes favorables para la convivencia democrática en espacios reducidos con otras culturas -generacionales, étnicas, religiosas, etc.-. Esto implica replantear las creencias, valoraciones y predisposiciones tanto hacia las instituciones vigentes como hacia las prácticas y acciones tradicionales de los individuos y colectivos ¹⁷. De igual manera la educación debe afrontar el desarrollo de aptitudes capaces de permitir manejarse con la incertidumbre; conocimientos científicos y tecnológicos en permanente actualización, acordes con el desplazamiento acelerado de sus fronteras; capacidades organizativas, interactivas, sociales, éticas y estéticas ¹⁸.

Formación para el trabajo moderno

A estas características generales de la educación, que constituyen los elementos básicos imprescindibles para que las sociedades se desempeñen en el nuevo escenario mundial globalizado, debe agregarse una dimensión específica constituida por la formación técnico-profesional y la capacitación laboral. En ella deben hacerse evidentes los aspectos antes señalados, configurados en un sujeto polifuncional, creativo, solidario ¹⁹, capaz de insertarse en un proceso productivo que debe atender una nueva realidad globalizada, donde los mercados son más volátiles y competitivos en función de cambiantes demandas de usuarios heterogéneos y dispersos. Para ello debe producirse un bajo volumen de bienes altamente diferenciados, ya que para lograr incrementar la productividad hay que alcanzar una gran eficiencia disminuyendo costos a través de la elimina-

ción de los tiempos muertos ("*lead times*"), los descartes ("*scraps*"), los stocks y todo aquello que atente contra una alta rotación del capital, ahora escaso y caro ²⁰.

Es por ello que suele señalarse que la actividad educativa no puede dejar de lado un componente de formación técnico-profesional y capacitación laboral, como acción permanente y con la corresponsabilidad de la empresa. De este modo se tendería a resolver los obstáculos propios de las formas particulares de producción, del clima competitivo del mercado en los cuales se opera, de las variables macroeconómicas del contexto y de las variables tecnológicas del escenario local e internacional al que se dirige ²¹.

Junto con estos aspectos, en la empresa han comenzado a tener una incidencia particular nuevas formas organizacionales, menos burocráticas y jerárquicas, con una descentralización que conlleva la necesidad de que se tomen decisiones a todos los niveles, lo cual demanda individuos con mayores conocimientos, pero también con capacidad de analizar información, evaluar situaciones complejas y resolver problemas no previstos, entre otros.

Estas nuevas cualidades de los trabajadores, técnicos y profesionales son requeridas tanto en el interior de las organizaciones como en su relación con el contexto, en busca del aprovechamiento de sinergías que permitan obtener mayores niveles de eficiencia. De aquí resulta que, tanto la educación en general como la formación técnico-profesional y la capacitación laboral en particular, son elementos esenciales para la elaboración de una política de empleo y ambas constituyen componentes esenciales de una política industrial moderna con elevados niveles de competitividad internacional. Es por ello que la atención debe estar centrada, prioritaria y privilegiadamente, en los centros de producción de conocimiento así como en los dedicados a la educación general, laboral y técnico-profesional de la gente joven, a la capacitación de los trabajadores activos y a la recalificación de quienes son desplazados durante el proceso de reconversión productiva.

Es conveniente puntualizar que la solución a los problemas de empleo, no depende exclusivamente, ni esencialmente, de la educación general o de la formación técnico-profesional y de la capacitación laboral. El estrechamiento de la oferta de empleo está condicionado, básicamente, por las relaciones sociales que regulan el funcionamiento de la economía. No se ha de pedir, por tanto, que la educación solucione lo que no está en sus manos realizar. Sin duda, podrá contribuir a una mejor articulación entre la demanda y oferta laboral y, en el mejor de los casos, podrá favorecer el autoempleo, lo cual no siempre significa trabajo en condiciones de productividad aceptables.

Hoy en día las ventajas comparativas no están asociadas con la provisión segura de recursos naturales abundantes, permanentes y baratos, ni con la inver-

sión en capital físico, ni con el trabajo estandarizado. Los objetivos de desarrollo actuales requieren ventajas comparativas dinámicas, las cuales están directamente asociadas con la producción y difusión del conocimiento, con la capacitación permanente en las más variadas dimensiones, con modelos organizacionales altamente descentralizados, de donde surge el rol que de manera creciente debe desempeñar la educación y la capacitación laboral.

La tarea de lograr una formación técnico-profesional y laboral como parte integrante de la totalidad del sistema educativo general requiere cambios en el modo de encarar ambos. Por un lado, es necesario que la educación deje los patrones académicos rígidos, convencionales y estrechos con que ha venido gobernándose, exigiéndosele una mayor aproximación al conocimiento de las realidades, especialmente, económicas, productivas y tecnológicas. Por otro lado, se necesita que la formación técnico-profesional y laboral se enfoque con un criterio polivalente que supere las limitaciones del adiestramiento mecánico ²².

La política educativa como política social

Actualmente parecen aceptarse nuevos principios y orientaciones para la política social. El objetivo que ésta debería perseguir sería el de igualar las "circunstancias sociales y naturales" de cada individuo, de tal modo que las desigualdades no sean resultado de la casualidad o de situaciones previas profundamente injustas, es decir, debería proponerse reducir las diferencias que no sean producto de la decisión individual, dotando a todos los miembros de la sociedad de las "capacidades básicas" necesarias para su autodeterminación ²³.

Las capacidades básicas que cualquier individuo debería poseer se refieren más bien a funciones básicas, antes que a bienes -aunque los comprende de algún modo- que posibiliten participar en las diferentes esferas de la vida social. Estas capacidades básicas son las que brindan la base social necesaria (nutrición adecuada, salud, educación, etc.) para que los individuos decidan por sí mismos sus formas de participar en la sociedad. La incapacidad para poder participar de la vida social, se traduce como exclusión y marginación. Esta concepción de la política social focaliza su atención en los peor situados, en los excluidos y marginados y redefine el papel del Estado, quien no establece ni provee el bienestar individual, sino que crea las condiciones para que las personas adquieran las capacidades básicas. En lo político, social y comunitario; implicaría que los individuos tengan las capacidades necesarias para participar de la vida ciudadana y democrática, de la vida familiar, cultural, organizativa, etc. En lo económico, significaría que los individuos tengan capacidad para insertarse productivamente en el mercado. En la situación actual, donde las expectativas de crecimiento económico reposan, en gran medida, en el cambio tecnológico y la acumulación de ca-

pital humano, participar productivamente en la vida económica depende de la provisión de condiciones básicas relativas al nivel de conocimientos y habilidades de la población, a su capacidad para crear, adaptar y manejar las nuevas tecnologías.

Para hacer visible el papel de la educación en el desarrollo con equidad hay que resaltar que el centro de la cuestión está en el valor intrínseco de la actividad educativa, en la provisión de las condiciones básicas necesarias para la participación plena en la vida de la sociedad. Esas condiciones básicas no son los certificados de estudio, sino conocimientos y habilidades, capacidades y competencias, aptitudes y actitudes. De esta manera, la política educativa se convierte en política social, asegurando las condiciones que provean educación de calidad para todos, en especial para los más desfavorecidos. Pero la crisis económica que atraviesan nuestros países ha afectado la capacidad de respuesta del sistema educativo y del Estado para asegurar las condiciones que permitan que los individuos tengan las capacidades básicas educativas. Esto se manifiesta en los problemas de cobertura de los servicios educativos, la calidad, la asignación de recursos y la capacidad de gestión.

Desigualdad educativa y calidad de la educación: desafíos estratégicos para el desarrollo con equidad

La deficiente calidad de la educación plantea una vulnerabilidad estratégica con relación a las posibilidades de desarrollo con equidad. En cuanto al crecimiento económico en particular, afecta directamente la calidad de los recursos humanos y el potencial de competitividad. En cuanto a la formación de la persona y del ciudadano, restringe la plenas posibilidades de participación activa en la vida política y social. Proponerse desarrollo con equidad es también proponerse calidad educativa con equidad. En un marco democrático, una educación de calidad para pocos no es aceptable, entre otras razones, por que no garantiza la igualdad de oportunidades. Como contrapartida, tampoco es aceptable educación de baja calidad para muchos, como de alguna manera, es la realidad actual.

El fenómeno de la desigualdad educativa fue reconocido rápidamente, aun habiéndose logrado importantes avances en la expansión de los servicios educativos. A pesar de las relativamente altas tasas de alfabetización²⁴ que se van conquistando y de los avances en la cobertura, los beneficios de dicha expansión han alcanzado -en cuanto permanencia, pertinencia y calidad de la educación- diferencialmente a distintas clases sociales, áreas geográficas (ricas-pobres, urbanas-rurales) y grupos étnicos.

El crecimiento de los sistemas educativos, evidenciado a partir de la segunda postguerra, tuvo un carácter marcadamente cuantitativo que, al conservar las

modalidades de gestión previas a dicha expansión, empezó a manifestar rápidamente la inadecuación de las mismas, diseñadas para otro tamaño, para otro tipo de destinatarios -diversificados ahora por la inclusión de grupos sociales de características socioculturales distintas- y con relativa abundancia de recursos presupuestarios y materiales. Paralelamente, fueron consolidándose rasgos de los sistemas educativos que dificultaban acumulativamente sus posibilidades de adecuación y cambio. Se han diagnosticado profusamente a través estudios empíricos los problemas de burocratización en la administración educativa, de rutinización de la actividad escolar, obsolescencia de los contenidos educativos, de la ineficacia e ineficiencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje manifestadas en sus resultados²⁵. Evidentemente, la expansión de la cobertura estaba planteando problemas de calidad y eficiencia cuya resolución se ha venido postergando, de tal modo que hoy se puede cuestionar hasta qué punto el sistema educativo cumple y garantiza su objetivo esencial de enseñar y aprender.

El desigual grado de organización y poder de los distintos grupos sociales para presentar sus demandas educativas y presionar por su satisfacción ante el Estado, ha favorecido el mantenimiento de las desigualdades educativas. En relación con ello, se ha destacado el hecho de que los sectores medios, una vez lograda la satisfacción en los niveles más altos de sus necesidades educativas, parecen haberse descomprometido de las necesidades educativas básicas de los estratos sociales más bajos²⁶.

El problema de la desigualdad educativa ya era percibido y analizado críticamente hace más de 20 años desde los ámbitos de la planificación y gestación de políticas educativas. Sin embargo, parece demorarse demasiado la intervención eficaz del Estado al respecto. La desigualdad educativa y la falta de calidad se manifiestan claramente en la incapacidad del sistema educativo para lograr la permanencia de los alumnos en los primeros años de la escuela primaria y en las caídas de matrícula en el tránsito a los niveles secundario y superior. Como se ha señalado, uno de los problemas crónicos, "el primer gran silencio" de la educación, es el referido a la igualdad: "las políticas se limitan al acceso y no se interrogan sobre las desigualdades en los procesos educativos y en sus resultados"²⁷.

La manifiesta desigualdad en el acceso al sistema educativo y en la permanencia en él, debe enlazarse con la desigual calidad de la educación que se proporciona y con los resultados que genera. La existencia de "circuitos diferenciados de educación", aún dentro del sector estatal, con niveles de calidad marcadamente desiguales, acrecienta las brechas educativas entre distintos grupos sociales. No es posible precisar si en todos los casos hay correspondencia entre mayor calidad y sector educativo privado y entre menor calidad y educación estatal. Si bien es cierto que el sector privado se ha ampliado a favor del deterioro de la

educación pública, tanto en nivel secundario y terciario no universitario como - más recientemente- en el universitario, no siempre implica que lo hace con mayor calidad. Algunos grupos recurren a él como modo de diferenciación social y de un cierto exclusivismo, con lo que la formación de las élites sociales y económicas ha pasado a ser tarea casi exclusiva del sector privado. Debe reconocerse también que, en muchos países, el sector educativo privado, especialmente el confesional, también atiende a amplios sectores medios y populares, sea con financiamiento propio o subsidiado, total o parcialmente, por el Estado.

Son muchas las deudas que se tienen para con las poblaciones indígena y negra de nuestra región. La postergación histórica de estas comunidades ha planteado, siempre, la necesidad de acciones integrales e integradas a fin de modificar su situación. En cuanto a la educación, la búsqueda de igualdad en el acceso y en la calidad, procurando al mismo tiempo la preservación de sus identidades culturales y la integración a marcos culturales más amplios, habrá de continuar siendo una prioridad.

A las desigualdades educativas en términos de clases sociales, espaciales y étnicas, debe agregarse una consideración especial para el caso de la mujer. La plena participación de la mujer en la economía, la política y la sociedad en general, sin discriminación y con el mismo nivel de capacitación que los hombres, constituye hoy un objetivo a alcanzar en beneficio tanto de ella como de la sociedad en su conjunto. Es ampliamente aceptado que la expansión del sistema educativo formal favoreció especialmente a las mujeres, lo cual significó un cambio en su condición social histórica²⁸. A pesar de ello, debe destacarse que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se estableció diferencialmente según niveles socioeconómicos; las mayores discriminaciones se pusieron de manifiesto en los sectores rurales pobres, en los grupos étnicos marginados y en las mayores edades. Al margen de los problemas residuales de acceso a la educación respecto de las mujeres, preocupan dos cuestiones: a) las formas estereotipadas con que son transmitidos los contenidos educativos referidos tanto a mujeres como a varones, en relación con los roles que tendrán que cumplir en la vida social futura y, b) el refuerzo incidental que realizan los docentes, respecto de esos roles estereotipados, a través de las relaciones sociales en la escuela. La corrección de estos aspectos contribuirá, sin duda, a preparar de un modo más eficaz a mujeres y varones para que puedan compartir espacios sociales con mayor igualdad. El aumento de la tasa de participación laboral femenina obliga a que la educación, en general, y la capacitación laboral, en particular, formen a las mujeres de modo tal que favorezcan su inserción igualitaria en actividades económicamente productivas.

El desarrollo con equidad tendría en la reducción de la desigualdad educativa y particularmente en el mejoramiento equitativo de los niveles de calidad

educativa una de las contribuciones más necesarias y precisas. Lamentablemente, las pujas sociales por el mejoramiento de la calidad de la educación y la falta de acciones compensadoras en relación a los grupos más desfavorecidos, han provocado una fragmentación y discriminación más aguda que profundiza las desigualdades preexistentes y tiende a consolidarlas. En este problema es donde más debería revelarse la política educativa como política social y donde la planificación y acción en materia educativa debería articularse con todas las demás esferas de la acción estatal y no gubernamental relativas a la salud, el empleo y la vivienda, entre otras.

Calidad educativa para toda la población, exigencia del desarrollo con equidad

Las nuevas exigencias de la vida social hacen más que urgente actuar en relación al problema de la calidad educativa; sin embargo no se han dado pasos suficientes para abordarlo. Pareciera que aún no se han desarrollado políticas eficaces al respecto, careciéndose de las investigaciones y diagnósticos de base que permitan generarlas.

Últimamente, la eficiencia de los sistemas educativos se ha cuestionado más desde la perspectiva economicista de la educación que desde una perspectiva integral acerca de qué es, hoy, eficiencia en educación. Así, se han resaltado los índices monetarios de la relación costo-beneficio, del tipo "costo por alumno egresado" o, en intentos más elaborados aunque igualmente insatisfactorios por su sesgo cuantitativista, los resultados de la relación costo-efectividad.

La exigencia es, pues, evaluar la eficiencia de los sistemas educativos, partiendo de criterios centrados en una racionalidad educativa y no en una económico-eficientista²⁹. De no ser así, podría llegarse al absurdo de lograr aceptables índices económicos, pero dejar ocultos graves problemas de calidad educativa. Por cierto, los criterios centrados en la educación no pueden hacer un reduccionismo pedagógico y excluir la consideración de la eficiencia económica en la educación. Esta falta de consideración de la dimensión económica, ha sido históricamente descuidada en nuestros países y trajo aparejado crecientes gastos que exigían mayores recursos del Estado, agravando su dificultades de financiamiento y déficit. En este último aspecto corresponde una fuerte autocrítica de los planificadores y expertos educativos quienes, durante un largo período, no prestaron demasiada importancia al problema de la eficiencia económica de la educación.

Por un "sistema educativo eficiente" debería entenderse aquel capaz de proporcionar mejor educación a toda la población. Esto plantea la necesidad de precisar qué debe entenderse por "mejor educación" y cómo se hace para que alcan-

ce a "toda la población". Realizar progresos en orden a lograr mejores niveles de calidad para el conjunto de la población, lógica exigencia del desarrollo con equidad, supone avanzar especialmente, entre otros aspectos, en la profesionalización de los agentes educativos (docentes, supervisores, administradores, planificadores).

El mejoramiento de la calidad está exigiendo también instrumentos más adecuados que generen la información necesaria para evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos del proceso educativo y del desempeño de los niveles organizativos y administrativos. Deberían estimularse aún más las investigaciones sobre calidad y su difusión en los ámbitos de toma de decisiones y deberían destacarse positivamente los esfuerzos realizados en distintos países de la región con respecto al establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad de la educación. Estos esfuerzos generan expectativas muy favorables para los objetivos planteados. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta el peligro de caer en rutinas metodológicas y de selección de indicadores tradicionales que impidan una aproximación válida y confiable a las realidades que se quieren evaluar.

El centro de la calidad educativa está en la relación docente-alumno

Aunque parezca evidente, a veces parece olvidarse que la calidad educativa se conquista en la relación docente-alumno y en su entorno más inmediato, el establecimiento educativo y el grupo familiar³⁰. Los demás intervinientes en el sistema educativo deben ser concurrentes en la creación de las condiciones más favorables al desenvolvimiento de la mayor calidad posible en ese núcleo fundamental. La motivación, compromiso, capacidad docente y los márgenes de libertad e iniciativa otorgados para que desarrollen su creatividad y poder de adaptación a las necesidades e intereses de los alumnos, resultan vitales a la hora de incrementar los niveles de calidad educativa³¹.

Siendo así, el problema docente adquiere una significación central en relación a la calidad. La desinversión en docentes ha tenido una clara expresión en el deterioro salarial de los mismos, pero no es la única. Urge la profesionalización de los docentes y del personal de conducción y supervisión. También es necesario repensar la formación docente continua, su actualización y perfeccionamiento, mecanismos de supervisión que promuevan a los docentes más eficientes. A mayor escasez de recursos y a mayor deterioro de la calidad de la educación, más se necesita de excelentes docentes como eje de una política de calidad. Para ello, es recomendable dar señales positivas hacia la docencia, en el sentido de que ésta constituye una opción válida y valorizada de las políticas educativas. La desinversión en docentes no sólo ha afectado directamente la calidad sino que la ha comprometido en el largo plazo. Por un lado, ha promovido la emigra-

ción de los docentes de mayor excelencia hacia actividades del sector privado mejor remuneradas, dificultando su recuperación; por otro, ha afectado la formación de las nuevas generaciones docentes y resentido la elección vocacional de los jóvenes por la docencia, desalentados por la desvalorización del rol, produciendo una selección diferencial a favor de los menos capaces.

La infraestructura y la "tecnología educativa" deben ordenarse al mejoramiento de la calidad de la educación. Los medios tecnológicos (materiales o no) requeridos por el proceso de enseñanza-aprendizaje son también, una cara oculta de la desigualdad educativa que habrá que reducir en razón de su incidencia en la calidad. Sin embargo deberá evitarse el peligro del fetichismo y el ritualismo de los medios. La computación, la televisión, el video y los sistemas internacionales de comunicación se destacan entre las preferencias de los agentes educativos, pues parecen ejercer un atractivo fascinante a través del cual se tiene la sensación haber accedido a los beneficios de la era moderna. Lejos estamos aún de que en los países latinoamericanos esas tecnologías estén al alcance de todos, pero también de una utilización adecuada a las finalidades educativas. Sería conveniente conservar una concepción amplia de los medios educativos que no sacralice las tecnologías materiales. En este campo es necesario hacer esfuerzos creativos y apropiativos de diversos medios. Pareciera necesario poner los medios que se creen, o los ya disponibles, al servicio de la calidad y de la equidad educativas y no a los educadores y a los educandos al servicio de los medios ³².

Responsabilidades sociales frente a las exigencias del desarrollo y la educación

La cantidad y magnitud de las acciones que el desarrollo y la educación exigen, son una responsabilidad que debe compartir el conjunto de la comunidad nacional y que no pueden ser asumidas y cumplidas exclusivamente por el Estado. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer para que tanto desde el Estado como desde los diferentes sectores que componen la sociedad, se comprendan las responsabilidades y actuaciones que les toca a unos y a otros, según sus roles específicos. En este sentido, el Estado está llamado a promover la participación y democratización en todas las actividades del quehacer comunitario, a fin de hacer más probable el logro de los objetivos del desarrollo económico y social con equidad.

Para alcanzar avances significativos en la resolución de los problemas que afectan al campo educativo, también es necesario que en él se difunda esta orientación de las responsabilidades compartidas. Para que ello se haga efectivo, dicha orientación deberá extenderse, simultáneamente, en todos los planos de la vida social. Pero habrá que considerar que la introducción en la educación de es-

ta perspectiva de las responsabilidades, tendrá un impacto multiplicador sobre los demás ámbitos de la sociedad, con la consiguiente movilización social tras los objetivos del desarrollo.

Durante largo tiempo ha predominado la idea de lo que se ha dado en llamar el "Estado Docente", concepción que le atribuye al Estado casi la totalidad de la responsabilidad en el tema educativo ³³. En el enfoque de la "distribución social de responsabilidades y actuaciones" en la educación que se propone ahora, el Estado tiene un rol indispensable e irrenunciable, pero reconoce la necesaria intervención de los demás actores involucrados en la tarea ³⁴.

En primer lugar, es el propio Estado quien debería reconocer a los distintos agentes corresponsales en la tarea educativa. Las familias, la comunidad local, las organizaciones sociales, sindicales y políticas, las empresas y sus organizaciones corporativas, los medios de comunicación, los grupos religiosos y sus organizaciones, etc., están convocados a participar, con modalidades, contenidos y grados de compromiso diferentes, en la labor educativa. El éxito mismo de la misión educadora parece depender cada vez más del logro de esta "distribución social de las responsabilidades y de las actuaciones" y para hacerla efectiva, es necesario un mayor conocimiento de los actores intervinientes, inclusive de los tradicionalmente identificables, como los docentes y los alumnos.

Dentro de esta orientación que subraya las responsabilidades sociales en la educación, ¿cuál es el rol del Estado?, ¿está el Estado en condiciones de seguir realizando las tareas que históricamente venía asumiendo?, ¿debe abandonar funciones que nadie puede asumir? El Estado no puede tomar distancia; tiene un rol orientador, regulador, articulador de su propia acción con la de otros actores y compatibilizador de políticas. Se requiere un cambio fundamental en el modo en que se toman las decisiones sobre los objetivos, alcances, contenidos, etc. de la educación. En ello el Estado debe ser el gran promotor de la búsqueda de consenso y concertación como herramienta para la formulación de políticas, la planificación y la gestión educativa. Los procesos de participación, consenso y concertación son esenciales porque, entre otras cosas, proporcionan legitimidad y factibilidad a los cambios educativos que se propongan ³⁵.

En el último período, Latinoamérica ha visto acrecentar notablemente las ofertas educativas no estatales. En parte, este proceso parece estar ligado a la imposibilidad del Estado de dar respuesta a todas las demandas educativas que se le realizaban. El problema, en muchos casos, ha estado en la dispersión y descoordinación con que estos procesos se han desarrollado y que han derivado en falsas soluciones para las necesidades educativas de la población. Esto refuerza la necesidad de consolidar la participación y democratización de las actividades de fijación de políticas, de planificación y de acción. Las nuevas condiciones que nos tocan vivir están posibilitando una redefinición de la relación entre el

sector estatal y sector privado, mucho menos conflictiva y más cooperativa que lo que ha sido históricamente. En este sentido, el enfoque de la "distribución social de responsabilidades y actuaciones" se presenta como un enfoque superior.

En el marco del mejoramiento de la calidad de la educación y del enfoque de las responsabilidades compartidas, las propuestas de "descentralización educativa" como herramienta para alcanzarlas, son anteriores a la crisis del Estado. Las estrategias descentralizadoras fueron tempranamente planteadas frente a la necesidad de transformar sistemas educativos muy centralizados y burocratizados que se tornaban ineficaces e ineficientes, de promover la participación y democratización educativas con la consiguiente mayor intervención de los sujetos involucrados, y de adecuar la enseñanza a las realidades culturales locales y regionales sin perjuicio de la función homogeneizadora a nivel nacional. Este es el verdadero significado de la descentralización. Surge de necesidades educativas, no de necesidades financieras, aunque es probable que éstas últimas hayan dado impulso a las políticas de descentralización. Pero más allá de los disparadores, pareciera que existe una oportunidad para descentralizar nuestros sistemas educativos rescatando su significado originario.

Se vienen verificando acciones tendientes a la descentralización educativa que muestran las preocupaciones del Estado en relación al tema. Sin embargo, no todas las experiencias efectuadas resultan igualmente exitosas o completas, ya que algunas han significado simplemente la transferencia de servicios desde esferas nacionales a jurisdicciones (regionales o locales) de menor jerarquía, resolviendo problemas presupuestarios en un nivel y trasladándolos a otros, sin aparejar mejora alguna en el servicio educativo y, en algunos casos, agravando los problemas y desigualdades educativas.

Descentralización no significa un sistema desvinculado, ni fragmentado. Dado que el proceso de descentralización otorga mayor autonomía a los establecimientos, se hace necesario que el Estado disponga de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las metas y para resguardar las orientaciones globales del sistema y su equidad. Para lograr una gestión eficaz en este sentido, el Estado debe fortalecer sus capacidades institucionales para el diseño de políticas, la planificación de sus ejecuciones y la producción de información ágil y pertinente tendiente a establecer un sistema de evaluación periódica.

Si se acepta el enfoque de las responsabilidades compartidas por la comunidad nacional en relación a la educación, ha de replantearse no sólo de qué manera, sino también quiénes deben financiarla. Ante el atraso acumulado de inversiones en todos los rubros educativos, dadas las actuales limitaciones, urge explorar y potenciar nuevas fuentes o alternativas de financiamiento de la educación, de modo que el financiamiento resulte de la complementación y articula-

ción entre el Estado y la sociedad. En este sentido, se promueve la movilización y aprovechamiento de las iniciativas, recursos y acciones provenientes de los sectores privados. Por lo tanto habrá que establecer políticas concertadas a fin de que se den bases sólidas a distintos tipos de acuerdo con los diversos sectores económicos y sociales involucrados en la educación.

Los recursos del Estado para financiar los "gastos-inversiones" requeridas por la educación para el desarrollo con equidad, dependerán, lógicamente, del nivel y evolución del crecimiento del Producto Bruto Nacional (PBN), de la política fiscal y de las decisiones políticas sobre la proporción asignada a la educación. Esto planteará una competencia entre los distintos sectores de la actividad del Estado. Es difícil predecir qué comportamiento podrán adoptar nuestros gobiernos en relación al financiamiento de la educación. Aquí es donde más patente se hace la relación dialéctica entre crecimiento económico y educación, frente a quienes pudieran sostener que uno precede al otro. ¿Cuánto podrá incrementarse el PBN? ¿Qué porcentaje de él podrá ser asignado a la educación? Lo cierto es que en este último tema, ha habido muchas intenciones incumplidas de aumentarlo. Pareciera que lo más probable es que no haya cambios sustanciales al respecto. Es razonable, quizás, pensar conservadoramente y planificar y presupuestar en este marco de restricciones. Hoy se impone en nuestros países la necesidad de hacer eficiente el gasto público. ¿Qué debe priorizar el financiamiento educativo? Indudablemente, el Estado ha de seguir manteniendo su responsabilidad primaria en el financiamiento educativo de los sectores más desfavorecidos, del mejoramiento de la calidad y de todas las áreas que resulten críticas para el desarrollo con equidad.

En muchos países, por distintas razones, variados sectores sociales han ido -históricamente- asumiendo en forma directa, total o parcialmente, los costos de la educación. Debería evaluarse la factibilidad actual de que los sectores de mayores posibilidades económicas puedan contribuir, o aumentar su contribución, al financiamiento de la tarea educativa. Podrán estudiarse las cargas impositivas, quizá, con finalidad específica para la educación, o bien, la asunción directa de los costos de su propia educación, pero debe admitirse que, en el contexto actual, será frecuente encontrar poca disposición en ciertos sectores sociales a aceptar la transferencia de nuevos costos económicos, lo cual puede llevar a alguna resistencia activa y conflictividad social. En este sentido, se deberán procurar avances en el marco de políticas globales concertadas, participativas y, por sobre todo, equitativas.

Áreas educativas críticas para el desarrollo con equidad

Debe reconocerse que existen tareas que es necesario atender con urgencia

en áreas críticas de la educación para el desarrollo con equidad. Muchas de ellas deberán encararse a través de políticas sostenibles en el tiempo y en los recursos, en forma simultánea y articulada, a fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia posible en los resultados que, dada la naturaleza de la actividad educativa, sólo podremos percibir en el mediano y largo plazo.

Se puede decir que la estrategia global consiste en abordar dos grandes campos de problemas. Por un lado, se requiere proveer las capacidades básicas educativas que permitan superar las condiciones desventajosas en que se encuentran amplios sectores pertenecientes a las clases sociales más pobres y que les aseguren el acceso, permanencia y calidad en la educación. Por otro lado, avanzar decididamente en el mejoramiento de la calidad y eficiencia en todos los niveles y modalidades educativas que constituyan áreas críticas para la consolidación y profundización de los procesos de democratización y desarrollo con equidad.

En cuanto a la **educación básica**, se ha de procurar que proporcione aquellos conocimientos y capacidades que, justamente, constituyan la base sólida y general -no específica- que posibilite a los educandos acceder a los otros niveles educativos. En el marco de la formación integral que hemos sugerido más arriba, se coincide en puntualizar que, entre otras medidas, debe: a) dotar a las personas de la capacidad para que puedan actualizar sus aprendizajes permanentemente durante el curso de sus vidas, a través de una pedagogía que privilegie el “aprender a aprender”; b) poner mayor atención en la comprensión y conocimiento de la vida económica y social; c) desarrollar en los educandos aptitudes para procesar y asimilar información; d) promover la apertura a una cultura laboral y científico-tecnológica que permita la adaptación a los contextos cambiantes de la innovación tecnológica y la reorientación y reconversión técnico-profesional; e) fortalecer actitudes y destrezas tales como la curiosidad por el conocimiento, el pensamiento lógico, la iniciativa y la creatividad, la cooperación y la responsabilidad, entre otras ³⁶. Se ha generalizado también la recomendación de que la educación básica incluya la familiarización con las nuevas tecnologías informáticas y el aprendizaje de un idioma extranjero. Por otra parte, ya se ha tomado conciencia y se actúa para concretar el deseado objetivo de asegurar a toda la población un período obligatorio de educación básica de calidad que se prolongue hasta la edad en que sea legalmente posible trabajar.

Por su lado, la educación de **nivel medio** ha de superar la situación, consolidada históricamente, de separación entre formación general y formación profesional, como actividades irreconciliables. Se tendrá que subrayar la preparación para el ejercicio laboral teniendo en cuenta que la formación profesional deberá conllevar aspectos de educación general. La formación profesional en este nivel deberá considerarse preferencialmente, ya que las contribuciones que pueda efectuar al desarrollo económico serán, sin duda, significativas. La acentuación

de los conocimientos científico-tecnológicos, la progresiva inserción en el mundo del trabajo a través de regímenes de alternancia o pasantías en ámbitos laborales reales, y la provisión de un carácter polivalente a la formación que abra opciones ocupacionales y de acceso a la educación superior son los temas de preocupación a través de los que se elaboran las actuales políticas.

Si bien es un problema que está afectando a todos los niveles educativos posteriores al básico, es en la **educación superior** donde, quizá, más se advierte la pérdida de valor que tiene, hoy en día, la educación como medio de movilidad social e inserción laboral ³⁷. En este nivel, se refuerza la necesidad de expandir la oferta no universitaria, de modo tal que pueda brindarse una amplia gama de opciones de profesionalización que atienda a los requerimientos formativos de la población y a las que la Universidad no puede dar respuesta. Si bien en muchos casos, desde el lado de la planificación esta necesidad ya está instalada, en algunos países habrá que vencer la resistencia social a este tipo de ofertas, fundada en el prestigio social que se le otorga a los títulos universitarios.

La Universidad, por su parte, busca redefinir su identidad tratando de adaptarse a las exigencias de los nuevos paradigmas técnico-económicos, sin abandonar su misión institucional histórica de formación e investigación en el más alto nivel en todas las áreas del saber humano. Necesita revincular la docencia con la investigación y con los servicios de extensión, como así también con la sociedad y la economía. Se requiere una más estrecha vinculación entre Universidad y sectores productivos, pero deberán evaluarse las distintas experiencias que ya se han desarrollado. Cabe preguntarse cuánto favorecen estas relaciones a las finalidades específicas de ambos participantes y cuánto a la sociedad en su conjunto, a fin de perfeccionar estas acciones ³⁸. Hoy parece conveniente ampliar estas experiencias a los binomios más amplios de "Universidad-Sociedad" y "Educación-Sociedad". La fertilidad de esta integración, será beneficiosa no sólo para la actividad empresarial, sino también para la gestión estatal y las organizaciones sociales no económicas, entre otras, las asociaciones laborales, partidos políticos, iglesias y organizaciones no gubernamentales (ONG's) de todo tipo.

También se enfrenta en este nivel la necesidad de estructurar, en algunos casos, y de reorientar en otros, la actividad de post-gradados, particularmente, en relación a ofertas que se ajusten lo más eficazmente posible a las demandas de los distintos sectores sociales y económicos.

Un área crítica de particular interés para el desarrollo es la referida a la *educación no formal*. En primer lugar, tendrá que intensificar la educación básica de adultos con un carácter propio, es decir, adecuado a las condiciones de sus destinatarios. En segundo lugar, la capacitación laboral para jóvenes y adultos tendrá que integrar los esfuerzos del Estado y la de aquellos actores vinculados a la actividad económica y productiva, como las empresas u otras organizaciones in-

termedias. Su función debería apuntar al reforzamiento y actualización de las aptitudes básicas de los jóvenes y adultos, en especial, atendiendo a las características tecnológicas de los modernos procesos productivos y la dinámica de su evolución. Cada trabajador, tras su formación inicial, debería poder agregar, profundizar o cambiar su actividad profesional. Así, los programas de capacitación profesional, deberían integrarse en el marco de una oferta de educación permanente que posibilite a cualquier persona renovar o convertir sus calificaciones laborales durante el curso de toda su vida ³⁹. Es claro que las empresas deberían comprometerse en asumir directamente los costos de la capacitación de la mano de obra y demás recursos humanos de las mismas. En la asunción de este compromiso todavía resta por sumar a muchas unidades económicas. Habrá que ayudar a que éstas vean y se convenzan de la incidencia de la capacitación laboral en la productividad de la empresa, es decir, que perciban los posibles retornos de la inversión en educación. También deberán tenerse en cuenta al respecto, las desigualdades empresarias en su capacidad para financiar directamente estas actividades. La pequeñas y medianas empresas (PYME's) deberían contar con programas especiales que les permitan disponer de mano de obra capacitada tanto en los procesos productivos como en la gestión empresarial, e, igualmente, acceder a desarrollos tecnológicos adecuados a sus condiciones.

La identificación de los problemas que deberá afrontar cada nivel, no deberá oscurecer la necesaria integración a lograr entre ellos, requisito indispensable para que los aportes de la educación responda con coherencia a las expectativas sociales. Para ello el esfuerzo del Estado debe orientarse a la creación de múltiples y efectivas instancias de coordinación, donde los diferentes actores -responsables educacionales y sectores económicos y sociales- puedan consensuar intereses.

NOTAS

¹ Para tener una idea al respecto, basta con recorrer los documentos producidos por distintas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno y sus reuniones preparatorias organizadas por la OEI. Para apoyar esta afirmación, también cabe mencionar a los elaborados por la CEPAL y por UNESCO/ OREALC en este período.

² Ver documentos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno organizadas por la OEI.

³ CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 1992.

⁴ CEPAL, op. cit., *Equidad y...*

⁵ Entre otros, Adam Smith, Stuart Mill y Alfred Marshall.

- ⁶ Esta teoría fue formalizada por Theodore W. Schultz a inicios de los años '60 y ha ejercido gran influencia. La teoría destaca que, además de los factores materiales de producción, juega un papel decisivo en el proceso económico la capacidad productiva del individuo, esto es el capital humano; para disponer e incrementar esta capacidad productiva de las personas, se requieren "inversiones en capital humano", entre otros aspectos, en educación y salud; de allí se deriva el valor económico de la educación y la idea de que no debe concebirse como un gasto sino como una verdadera inversión.
- ⁷ CEPAL, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 1992.
- ⁸ BERISTAIN ITURBIDE, Javier, "Educación y capacitación para el desarrollo", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, Núm. 3, Marzo de 1994.
- ⁹ RAMA, Germán, *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, Bs.As., UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/6, septiembre de 1977.
- ¹⁰ MONETA, Juan Carlos, "Los probables escenarios de la globalización", en *Capítulos del SELA*, Publicación del Sistema Económico Latinoamericano, Núm. 36, julio/septiembre de 1993.
- ¹¹ MONETA, Juan Carlos; op. cit
- ¹² BISIO, Raúl H., *Evolución industrial reciente en el cono sur de América Latina: repercusiones y desafíos en el mundo del trabajo*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales -IDICSO-, Bs.As., Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, 1993.
- ¹³ MONETA, Juan Carlos; op. cit.
- ¹⁴ "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", documento presentado en su 25º Período de Sesiones, Cartagena de Indias, Colombia, 20 al 27 de abril de 1994.
- ¹⁵ Hay que reconocer algunos esfuerzos que se han realizado para compensar los efectos negativos del ajuste. Organismos regionales e internacionales, como el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han orientado su labor para colaborar en la elaboración de políticas compensadoras. mientras que otros similares - el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM)- han dirigido su accionar al financiamiento de programas de reconversión de la mano de obra.
- ¹⁶ Protocolo de Intenciones de los Ministros de Educación del MERCOSUR; Actas de las Reuniones de los Ministros de Educación del MERCOSUR, junio y diciembre de 1992 y junio de 1993.
- ¹⁷ TENTI FANFANI, Emilio; "Escuela y política: formación del ciudadano del año 2000", en *Para qué sirve la escuela*, comp. Daniel Filmus, Buenos Aires, Tesis-Grupo Editorial Norma, 1994.
- ¹⁸ BRASLAVSKY, Cecilia; "Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y la identidad nacional", en *Para qué sirve la escuela*, op. cit.

- ¹⁹ CORIAT, Benjamín; *Pensar al revés*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, México, 1992.
- ²⁰ KOSACOFF, Bernardo y otros; *El desafío de la competitividad*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial, 1993.
- ²¹ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 1992.
- ²² PALMA, D. y RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E.. "Análisis global sobre las nuevas vinculaciones entre educación, trabajo y empleo", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°2, mayo-agosto de 1992.
- ²³ TREJO, Guillermo y JONES, Claudio (coordinadores). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y arena, 1993. Esta concepción reconoce su inspiración en el principio de justicia distributiva que presenta Jhon Rawls, modificado por Amartya Sen, inscribiéndose dentro de la tradición del liberalismo igualitario.
- ²⁴ Téngase en cuenta que aún subsisten, entre nuestros países, algunos que conservan bajos niveles de alfabetización.
- ²⁵ AGUERRONDO, Inés, "Eficiencia y calidad en el sector educativo", en *Revista Perspectiva y diálogo internacional*, Bs. As., Año 5, N° 5, otoño de 1993.
- ²⁶ CASASSUS, Juan, "Estado y Educación en América Latina", en *Sindicalismo, Estado y Educación en América Latina*, Sgo. de Chile, PIIE/CMOPE, 1989.
- ²⁷ COX, Cristián, "Sistema político y educación en los ochenta: medidas propuestas y silencios", en *Escuela, calidad e igualdad*, Sgo. de Chile, CIDE, 1989.
- ²⁸ BONDER, Gloria, "Mujer y educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°6, sept.-dic. de 1994.
- ²⁹ Ello entraña el peligro -como ya se ha evidenciado en muchos casos- de la traslación mecánica al ámbito de la educación de pautas propias de la economía (productividad, rol del Estado frente al sector, rentabilidad, retorno de las inversiones, etc.).
- ³⁰ En relación a los hogares, es cierto que deberán concurrir las demás políticas sociales, lo cual no significa que la educación deba desentenderse de ellos.
- ³¹ ROMERO LOZANO, Simón, "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°1, enero-abril de 1993.
- ³² DOMÍNGUEZ VIDAL, María P., "Perspectivas del desarrollo de la tecnología educativa hacia el año 2000". En *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°5, mayo-agosto de 1994.
- ³³ A pesar de que en nuestros países la participación de agentes educativos no estatales es muy antigua -especialmente a partir de la enseñanza desarrollada por las distintas iglesias y colectividades inmigrantes- siempre ha existido una fuerte tendencia a depositar en el Estado la responsabilidad educativa, reclamo social que era plenamente aceptado por quienes, alternativamente, tenían su conducción.
- ³⁴ ROMERO LOZANO, Simón, op. cit.

- ³⁵ Es de difícil delegación la responsabilidad que tiene el Estado en el campo de la planificación educativa. Para ello debe estar dotado de una adecuada capacidad planificadora que permita enfrentar la escasez de recursos, la complejidad creciente de los procesos de toma de decisiones y articular las exigencias coyunturales con los requerimientos de mediano y largo plazo. En este sentido, se ha recomendado que acciones planificadoras tiendan a fortalecer la capacidad de gestión, limitándola a lo efectivamente planificable (TEDESCO, Juan Carlos, *Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*, Sgo. de Chile, OREALC, 1990).
- ³⁶ ROMERO LOZANO, Simón, op. cit. y PALMA, D. y RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E., op. cit.
- ³⁷ Esta desvalorización parece estar asociada al hecho de que la mayor cantidad de personas que fue alcanzando niveles educativos medios y altos encontró no sólo una disminución de los puestos de trabajo en las ocupaciones a las que tradicionalmente se podía acceder con esos niveles educativos, sino que esos puestos eran, además, peor remunerados.
- ³⁸ Algunos sectores económicos han sido activos impulsores de la creación de nuevas universidades privadas, a través de su financiamiento. Ello debería interpretarse como un claro signo del vínculo positivo que esos sectores encuentran entre educación, desarrollo científico-tecnológico y productividad económica.
- ³⁹ PALMA, D. y RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E., op. cit.

BIBLIOGRAFIA

- AGUERRONDO, Inés. "Eficiencia y calidad en el sector educativo", en *Revista Perspectiva y diálogo internacional*, Bs. As., Año 5, N° 5, otoño de 1993.
- BERISTAIN ITURBIDE, Javier. "Educación y capacitación para el desarrollo", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 44, Núm. 3, Marzo de 1994.
- BISIO, Raúl H. *Evolución industrial reciente en el cono sur de América Latina: repercusiones y desafíos en el mundo del trabajo*, Buenos Aires, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales -IDICSO-, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, 1993.
- BONDER, Gloria. "Mujer y educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°6, sept.-dic. de 1994.
- BRASLAVSKY, Cecilia. "Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y la identidad nacional", en *Para qué sirve la escuela*, comp. Daniel Filmus, Buenos Aires, Tesis-Grupo Editorial Norma, 1994.
- CASASSUS, Juan. "Estado y Educación en América Latina", en *Sindicalismo, Estado y Educación en América Latina*, Sgo. de Chile, PIIE/CMOPE, 1989.
- CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con*

equidad, Santiago de Chile, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 1992.

CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 1992.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, 1992.

CORIAT, Benjamín. *Pensar al revés*, México, México, Siglo XXI Editores, 1992.

COX, Cristián. "Sistema político y educación en los ochenta: medidas propuestas y silencios", en *Escuela, calidad e igualdad*, Sgo. de Chile, CIDE, 1989.

DOMÍNGUEZ VIDAL, María P. "Perspectivas del desarrollo de la tecnología educativa hacia el año 2000", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N° 5, mayo-agosto de 1994.

KOSACOFF, Bernardo y otros. *El desafío de la competitividad*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial, 1993.

MONETA, Juan Carlos. "Los probables escenarios de la globalización", en *Capítulos del SELA*, Publicación del Sistema Económico Latinoamericano, Núm. 36, julio/septiembre de 1993.

PALMA, D. y RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E. "Análisis global sobre las nuevas vinculaciones entre educación, trabajo y empleo", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°2, mayo-agosto de 1992.

RAMA, Germán. *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, Bs.As., UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/6, septiembre de 1977.

ROMERO LOZANO, Simón. "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, N°1, enero-abril de 1993,.

TEDESCO, Juan Carlos. *Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*, Sgo. de Chile, OREALC, 1990.

TENTI FANFANI, Emilio. "Escuela y política: formación del ciudadano del año 2000", en *Para qué sirve la escuela*, comp. Daniel Filmus, Buenos Aires, Tesis-Grupo Editorial Norma, 1994.

TREJO, Guillermo y JONES, Claudio (coordinadores). *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y arena, 1993.