

Economía y educación en América Latina:
(notas para una agenda para los 90)

José Luis Coraggio*

* Director del **instituto fronesis** y Profesor-Investigador Asociado de FLACSO-Ecuador. Los puntos de vista expresados en este trabajo no comprometen el criterio institucional de FLACSO.

Este trabajo es una versión revisada del documento preparado por encargo de la Secretaría del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina), para la Primera reunión del Grupo de Trabajo de Educación Popular y Economía, realizada en Santiago del 5 al 8 de octubre de 1992. Fue publicado como **PAPELES del CEAAL**, # 4, Santiago, 1992.

INDICE

- I. Algunas relaciones generales entre economía y educación
 - II. El contexto mundial en que se definirán las relaciones específicas entre economía y educación en los 90
 - III. El papel de la educación como eje clave para el desarrollo
 - III.1. Visión de conjunto
 - III.2. La propuesta (original) del BM
 - III.3. La propuesta de Jomtien
 - III.4. La propuesta de CEPAL/UNESCO
 - III.5. La respuesta de los gobiernos
 - III.6. La reacción de las ONG
 - IV. La agenda educativa planteada para los 90, con especial referencia a la economía
 - IV. 1. El encuadre del diálogo sobre la propuesta
 - IV. 2. Algunos puntos de la agenda que traen los OI
 - Preocupaciones centrales del BM
 - Preocupaciones adicionales de las agencias de NNUU
 - Preocupaciones de la CEPAL
 - IV. 3. Hacia una agenda interna de la EP.
- APENDICE: Trabajos que podrían contribuir a esta discusión

I. ALGUNAS RELACIONES GENERALES ENTRE ECONOMIA Y EDUCACION

Puede ser útil para este trabajo tener presentes algunas de las relaciones entre educación y economía en una sociedad moderna:

i) A través de los procesos de enseñanza-aprendizaje, los agentes educativos producen, reciclan o transforman *recursos humanos* específicos, que pueden ser utilizados en las actividades económicas de producción o reproducción.

Aquí pueden darse relaciones dinámicas diversas. Por ejemplo:

- los agentes económicos (ya sean contratantes de recursos humanos o los individuos o comunidades de trabajadores mismos) pueden demandar servicios de agentes educativos (o autogestionarlos) para satisfacer requerimientos actuales o previstos de la actividad económica, o bien

- los agentes educativos pueden anticipar necesidades o incluso crearlas a través de sus iniciativas de oferta, lo que abre nuevas posibilidades a la economía, al modificar la dotación de recursos.

En la literatura relativa a la macroprogramación educativa parece predominar la visión funcionalista de que -en este aspecto- la oferta educativa debe adaptarse a la demanda derivada de un proceso de crecimiento y desarrollo económico previsto o deseado.

En este sentido, un indicador de la eficiencia externa del sistema educativo es el grado de realización de sus productos (la ocupación de los recursos humanos que produce).

ii) La educación se conecta complementariamente con el conjunto de necesidades económicas, al afectar la motivación y la capacidad de acceder a determinados satisfactores. Pero, además, la educación satisface de por sí demandas derivadas de necesidades culturales de participación en el conocimiento social acumulado -científico o no-, fortalece o transforma identidades, y atiende a una parte de las expectativas de ascenso social.

iii) La experiencia de participación en la actividad económica es de por sí una fuente de aprendizaje de conocimientos, valores y actitudes. Es, a la vez, una extensión de los procesos de educación para el trabajo, en que se realizan, consolidan o rectifican los conocimientos adquiridos. Por otra parte, las expectativas sobre las posibilidades y formas de inserción en la

economía codeterminan las actitudes de los alumnos en los procesos de educación.

Por lo mismo, puede verse a la economía como un lugar de realización del trabajo educativo, como extensión del proceso de enseñanza-aprendizaje más allá de la escuela en sentido amplio¹.

iv) La asignación de recursos a la educación se realiza dentro de los límites de la producción material de que puede disponer una sociedad.

Desde esta perspectiva, los recursos asignados a la educación tienen un costo de oportunidad, en tanto dejan de asignarse a otras actividades.

v) Tomada en su conjunto, la *educación* (formal, no formal, informal) es un proceso consciente de socialización, dirigido a constituir una ciudadanía socialmente integrada, mediante la internalización de valores y actitudes. Esto no entra en contradicción con la formación de recursos humanos, pues es sobre el basamento de la socialización que se desenvuelven las relaciones económicas².

La mutua interdependencia que resulta de la *división del trabajo* ha sido otra forma (supuestamente automática) de proveer bases orgánicas de cohesión social, de gran desarrollo en las modernas economías capitalistas.

En un momento en que la división social del trabajo se muestra insuficiente para mantener automáticamente la cohesión social, la educación universal puede ser considerada como el principal mecanismo de integración o también como la base de transformación de la economía.

II. EL CONTEXTO MUNDIAL EN QUE SE DEFINIRAN LAS RELACIONES ESPECIFICAS ENTRE ECONOMIA Y EDUCACION EN LOS 90

¹ Otro campo de realización de la educación, relevante para esta discusión, es la participación en la gestión pública y en la política, pues se tiende a poner como objetivos de igual orden la integración en la ciudadanía y en la economía.

² Por ejemplo, valores que favorecen unas u otras formas económicas serían: la aversión o propensión al riesgo, la búsqueda de máximos o de soluciones satisfactorias, la individuación o la solidaridad comunitaria, la inclinación a imitar/inventar novedades o a atenerse a las tradiciones, etc.

Se predice que la década de los 90 estará caracterizada por la continuidad de un proceso de transformación y globalización de la economía, el poder y la comunicación, proceso que implica la apertura y desdibujamiento de los escenarios nacionales. Esto conlleva cambios estructurales del Estado, en particular en lo que hace a las políticas de compensación social y regulación. Si bien hay variantes de contenido y ritmo en su realización, no parece plantearse ya la posibilidad de parar o revertir este proceso, por lo que, por ahora al menos, ha pasado a convertirse en un parámetro de toda política nacional.

Para algunos, se estaría dando un cambio inevitable de modelo, de una economía internacional industrial -cuyo principal recurso era el aparato productivo transformador de la naturaleza, gran insumidor de fuentes de energía no renovable, y cuyo monopolio constituía la base de una sociedad excluyente- al de una economía global donde el principal recurso es el conocimiento, el cual tendría la característica de no tener (ahora sí) límites, y de estar al alcance de todos. **De ahí la centralidad atribuida a la educación en estas nuevas condiciones, como productora-reproductora y distribuidora del principal recurso económico.**

En cuanto a la reducción del Estado en sus funciones "sociales", ésta está siendo principalmente una reducción de los aparatos gubernamentales centrales, pues de hecho muchas funciones estatales (entre ellas las referidas a la programación y ejecución de políticas educativas y su financiamiento) están siendo asumidas por los Organismos Internacionales (OI), las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), y los niveles regionales y locales de gobierno.

Algunos de estos niveles -OI y ONG- no están sujetos al control político formal de los sectores a los que van dirigidos sus programas, mientras que los niveles regionales y locales de gobierno abren nuevas posibilidades de participación. Ambos aspectos plantean nuevos desafíos a la posibilidad de una sociedad democrática y participativa. **De ahí la centralidad atribuida a la educación para impulsar la constitución de la ciudadanía en estas nuevas condiciones.**

La globalización, de naturaleza desigual, tiene en nuestros países dos consecuencias pertinentes para este trabajo:

- una crisis -considerada terminal- del sistema económico que caracterizó las sociedades latinoamericanas en su proceso de

modernización reciente;

- una crisis -también considerada terminal- de su correspondiente sistema educativo ³

Las respuestas a esta situación parecen compartir dos presupuestos:

- la inevitabilidad del cambio en el paradigma económico, pasando del desarrollo nacional autocentrado a la inserción abierta y competitiva en la economía global, lo que requiere una profunda *transformación productiva*

- la necesidad de un cambio en el paradigma educativo - pasando de la transmisión bancaria de información (de rápida obsolescencia), a la formación (supuestamente de validez universal) de capacidades cognitivas y actitudes básicas orientadas hacia la creatividad (como la solución de problemas y el aprender a aprender)- así como de una actualización de los valores que exigiría la nueva etapa de modernización, lo que requiere una profunda *transformación educativa*

III. EL PAPEL DE LA EDUCACION COMO EJE CLAVE PARA EL DESARROLLO

³ Podría cuestionarse la existencia de una correspondencia entre sistema económico y sistema educativo en América Latina. Ciertamente éste último tiene una autonomía relativa, en parte ilustrada por el carácter contestatario que adquirió muchas veces frente a las estructuras económico-sociales y políticas, o por la desvinculación de los requerimientos de la economía. Pero incluso quienes asumían ese rol crítico compartieron el paradigma de homogeneización y de integración social nacional que dominó el discurso en estas décadas de política modernizadora, tan centrada en la formación del mercado interno y del Estado nacional. Y aunque vuelve a hablarse de *modernización*, el contenido de la educación modernizadora no es el mismo (para dar un ejemplo, no sería tan importante crear valores de obediencia como de autonomía y creatividad). Asimismo, la diversidad y lo local son hoy enfatizados en el discurso educativo, aparentemente suponiendo que cada microsociedad local va a estar en directa competencia-relación dentro del sistema global, sin mediación estatal nacional significativa. Si bien todo sistema de valores encierra contradicciones, el "paquete" que acompaña las propuestas que estamos analizando es inusualmente incongruente, señalando sin duda un rasgo de la época.

III.1. Visión de conjunto

De acuerdo con lo ya planteado, se está viendo a la educación como eje clave de acción para el logro de los objetivos de transformación estructural:

- * el desarrollo o transformación productiva que requiere el nuevo paradigma económico (competitividad, flexibilidad);
- * la equidad e integración social, compensando las tendencias a la segmentación-dualización que se anticipa producirá el funcionamiento del mercado y el ejercicio del poder global.

Además, se afirma que la educación sería también eje para lograr los objetivos político-sociales de legitimación:

- * la transformación del sentido común que requiere como basamento el nuevo sistema económico y político;
- * la conformación de la ciudadanía y la consolidación de la democracia (modernización política).

Dados esos objetivos y el hecho de que la dinámica de la transformación económica está ahora cargada hacia el desmantelamiento de lo existente, sin que haya claridad sobre qué dictaminará concretamente el mercado mundial como espacio posible para nuestras inserciones futuras ⁴, se entiende que se vea como vía de acción inmediata (presentada como "prioridad") la dirigida a romper el círculo vicioso de la relación "economía en crisis-educación en crisis", avanzando en la transformación positiva de la educación:

- i) mediante la ayuda externa [**inyección inicial de recursos financieros y técnicos**]
- ii) confiriéndole a la educación un papel orientador o inducidor del sentido de la transformación productiva de conjunto [**producción del capital humano de alta adaptabilidad**]

⁴ Aunque hay procesos cuyo desenlace no puede controlarse totalmente, la continua referencia al "mecanismo de mercado" como gran decisor objetivo es un eufemismo que impide identificar sujetos responsables de tales procesos y que, a la vez, desestimula acciones colectivas para reorientar tal desenlace.

que requeriría la globalización ⁵]

iii) manteniendo para la educación -más allá de lo que el mercado proveería- su función de producir satisfactores simbólicos de necesidades directa o indirectamente culturales
[Incluidas en las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NEBA)]

iv) reasegurando la eficacia de la educación en la internalización de los valores que requiere el sistema para su funcionamiento automático y para su legitimación expresa, los que posiblemente van a ser contradichos por las experiencias económicas y políticas cotidianas de las mayorías
[integración de la ciudadanía]

Los agentes promotores de este planteamiento son OI: por un lado, los Bancos, fundamentalmente la dupla Fondo Monetario Internacional (FMI)-Banco Mundial (BM), pero también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); por otro lado, las Naciones Unidas, a través de agencias, programas y comisiones regionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), etc. También son activas y de peso algunas agencias gubernamentales de ayuda externa, como la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), y las correspondientes agencias de cooperación sueca, suiza, canadiense, etc..

Con variantes menores, todos estos agentes vienen proponiendo para América Latina un nuevo modelo de relación sociedad-Estado, apoyando reformas en tal sentido del gobierno nacional (descentralización, privatización, desregulación, etc.), así como un mayor protagonismo del empresariado, de las ONG y de las organizaciones sociales comunitarias (más el protagonismo implícito de los OI) ⁶.

⁵ Discutir el sentido del rejuvenecimiento de la categoría *capital humano*, originalmente propuesta por el economista Theodore Schultz en los 60, es una tarea teórica que habrá que emprender si se quiere tener una mayor comprensión del proceso de recomposición de la economía mundial.

⁶ En esto hay algunas cuestiones que deberían ser encaradas por una intelectualidad responsable: ni las empresas privadas, ni los OI ni las ONG ni las organizaciones sociales deberían quedar exentas de un examen de sus estructuras internas, de sus lógicas perversas y de los desfases entre sus discursos autolegitimadores

Dado el nuevo balance del poder global, que hace del ajuste y sus instituciones ejecutoras el instrumento fundamental para acelerar ciertos cambios en el sistema mundial, el papel hegemónico en materia educativa lo viene jugando el BM, en alianza con otras agencias multilaterales (que se autoperciben como "más sensibles a lo social") que parecen haber ampliado los criterios del Banco ⁷ sin modificar, sin embargo, el sentido fundamental de la propuesta.

La propuesta central del **Banco Mundial** para la educación (generación del *capital humano* que requiere el nuevo desarrollo ⁸) implica una contradicción: siendo una institución forjada en relación a los problemas de la economía y, por tanto, orientada en sus decisiones por el cálculo según una racionalidad instrumental amante de lo exacto, al dejar a cargo del mercado mundial la definición de las nuevas estructuras económicas, su propuesta educativa se queda en un alto nivel de ambigüedad.

Esto se evidencia en dos características de dicha propuesta: la adopción de un modelo educativo destinado a transmitir habilidades formales de alta flexibilidad antes que conocimiento empírico, y la concentración en la educación básica, fundamentalmente educación primaria, en desmedro de los niveles de educación superior, que implican formaciones profesionales más

y sus comportamientos efectivos. Si este complejo de instituciones va a encarar las nuevas políticas sociales, ¿no deberían pasar a su vez, en algún momento, por una reforma profunda, equivalente a la que se está aplicando a los gobiernos nacionales? ¿Qué efectos no deseados tendrá que las políticas sociales sean diseñadas por organismos que no son controlados políticamente por los destinatarios de las mismas? ¿Qué formas y relaciones de poder reproducirá en escala ampliada este marco institucional? Además, debería tenerse presente la responsabilidad que en América Latina han tenido los OI en el diseño de políticas sectoriales e incluso de proyectos nacionales hoy considerados fracasados.

⁷ Por ejemplo, al incorporar medidas compensatorias en los paquetes de ayuda para el ajuste económico, o al pretender inducir al BM a adoptar determinadas metodologías de movilización social. Asimismo, hay la idea de que es necesario pasar del apoyo a proyectos innovadores dispersos a una intervención masiva, lo que sólo se podría lograr con los recursos del BM.

⁸ Así como antes se planteaba una intervención dirigida a la generación de la infraestructura física que requería la industrialización.

específicas.

Por otro lado, en tanto comparte con el FMI la doctrina de que en nuestros países es necesario minimizar la intervención estatal, privatizar y dejar que los procesos de competencia mercantil definan quién sobrevive y de qué manera, el BM debe moverse contradictoriamente al proponer un grado de intervención elevado en materia educativa. Pues mientras se supone que el ajuste estructural es una intervención coyuntural, refundadora del sistema económico, que luego seguiría funcionando automáticamente, las metas fijadas para el sector educación (universalización de una educación básica de calidad) no podrían lograrse mediante el libre juego de las iniciativas privadas, lo que implica una intervención continuada de tipo estatal (asumida por agencias internacionales y/o ONG, pero fundamentalmente por los gobiernos).

Para el BM, aparentemente, más educación en general lleva automáticamente a más democracia. No hay un planteamiento concreto sobre valores y actitudes políticas a inculcar en los educandos. La participación de la comunidad es planteada sobre todo en términos de implementación y movilización de recursos para el proyecto. Sin embargo, en pos de la eficacia, el BM ha apoyado en América Latina proyectos educativos en que la participación de la comunidad es central (por ejemplo, Escuela Nueva, en Colombia).

Esto plantea otra posible contradicción: si la obtención de las metas masivas planteadas es imposible sin recurrir a un nuevo crecimiento (descentralizado o no) del Estado, o a una efectiva participación popular, y si esto fortalece un poder nacional o "desde abajo", que entraría en contradicción con las políticas impuestas "desde arriba" por el poder global, sería necesario optar entre cambiar las metas (dados sus efectos no buscados), revisar la filosofía sobre el Estado (y las políticas nacionales), o permitir que surjan poderes contrarrestantes de los que hoy obedecen a las políticas del BM y el FMI.

Por otro lado, **agencias como UNICEF o el PNUD**, orientadas por un concepto de "desarrollo humano", están más volcadas a pensar la educación como parte de una política social integral, que por lo mismo la vincula al desarrollo de otros servicios (salud, agua, saneamiento, vivienda, etc.) para la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías mientras dura el proceso de ajuste económico estructural. Esto se refleja en los planteamientos de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990) y en particular en el concepto central allí planteado de Necesidades Básicas de Aprendizaje (NEBA).

El discurso producido por estas agencias intentó inicialmente dar un "rostro humano" al ajuste económico que propugnaban el BM y el FMI. Sin embargo, más recientemente se estaría intentando dar un giro al concepto de desarrollo, modificando por esa vía el concepto mismo de "ajuste". Asimismo, dan un mayor peso en las decisiones y en la gestión a la participación de los sectores sociales a los que se dirigen los programas. En tal sentido, al menos una parte de las necesidades de aprendizaje serían determinadas con la participación de las diversas comunidades.

Sin embargo, ante el carácter masivo de las carencias e ineficacias, y dado el peso relativo de los recursos que controla el BM⁹, así como su sistemático esfuerzo por realizar investigaciones sobre el proceso educativo que apoyen sus propuestas, se dan condiciones para una coordinación interagencial bajo la hegemonía del Banco, que tiende a definir políticas uniformes universales en base a una decisión tecnocrática, velando por el mejor funcionamiento del sistema global según una racionalidad instrumental.

Por su parte, la **CEPAL**, participe aún de un pensamiento en términos de proyectos nacionales, intenta proponer -también "desde arriba"- un sendero más concreto de desarrollo posible para los países de América Latina. Esto la lleva a anticipar qué calidad de recursos humanos necesitaría la región (por ejemplo: más creatividad que proletarización), a fin de lograr la modernización requerida para incorporarse más ventajosamente a los procesos globales. Por ello, no relega ningún nivel de la educación, incorporando además la investigación científica y tecnológica.

⁹ "Entre las agencias multilaterales, el Banco Mundial es la más grande fuente individual de asistencia, con una participación promedio de 64% del total durante 1980-88, seguido por el BID (11%) y el Banco de Desarrollo Asiático (10%)". (Del total mundial, el 10% de la ayuda va a América Latina). Sin embargo, en promedio, la ayuda externa llega apenas al 4% de los presupuestos para educación. En 1989, el BM dedicó el 33.5% de sus créditos en educación a la educación primaria, y la USAID el 42.1 %. Otras agencias: IDRC (37.7%), IIEP (38.2%), NORAD (22.5%), SIDA (62.7%), UNICEF (63.1%). Ver: KING, Kenneth, "Aid and Education for all (EFA)", en: KING, Kenneth y SINGH, Jasbir Sarjit, Quality and Aid, Quality in Basic Education Background/Policy Paper, Commonwealth Secretariat, Londres, 1991. En la misma publicación, ver también: SINGH, Jasbir Sarjit, "A Review of Selected International Development Programmes in Basic Education".

A la vez que se propugna la satisfacción de las necesidades básicas (su objetivo de equidad), se quiere dotar a estos países de una base material y social autosustentada para lograrla. Asimismo, se tiende un puente entre lo económico y lo educacional con una fórmula que podría parafrasearse así: "desarrollo humano quiere decir invertir en la gente (educación) antes que en las máquinas". Para la CEPAL, la democracia debe sostenerse con una educación especialmente orientada a modificar la cultura política (implícita o explícitamente se destacan: el espíritu de concertación y negociación, la no confrontación, el reconocimiento del otro, etc.).

Por su parte, **los gobiernos**, privados de autonomía y recursos por la crisis, la imposición del ajuste y las cláusulas de condicionalidad, han adoptado -al menos a nivel discursivo- las propuestas que acompañan a los recursos de las agencias multilaterales, como se manifestó en la reunión de Ministros de Educación en Quito, en abril de 1991 ¹⁰.

Un conjunto de **Organismos No-Gubernamentales** vinculados a la educación, recientemente reunido en Chile ¹¹, ha asumido las propuestas de Jomtien, viéndolas como producto de su propia actividad en las últimas décadas, actividad que habría entrado en crisis de paradigmas y recursos y que ahora vendría a ser reimpulsada a partir de esta iniciativa educativa acompañada de recursos y voluntad política estatal. Proponen entonces sumarse a esa iniciativa, pero enfatizan el aspecto cultural y participativo de la propuesta, ya no como servicio sino como proceso liberador.

Por lo mismo, aún aceptando la inevitabilidad de un ajuste estructural, deberían entrar en conflicto con la propuesta de que sea el mercado mundial el que determine qué tipo de estructuración económica deben tener nuestros países, volviéndolo un problema político interno, problema que la concertación en democracia podría encarar si los sectores mayoritarios estuvieran

¹⁰ Ver: "Declaración de Quito", en: Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-OREALC, N° 24, Santiago de Chile, abril 1991.

¹¹ Ver: "La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y las organizaciones no gubernamentales de América Latina", Conclusiones del "Encuentro Latinoamericano de Organizaciones No Gubernamentales sobre Educación para Todos", organizado por REDUC, CEAAL y ASONG en Punta de Tralca, Chile, entre el 23 y el 25 de abril de 1992.

efectivamente representados en las estructuras de poder. Esto llevaría necesariamente a discutir el concepto de democracia que aparece en el discurso de las agencias internacionales.

Lo que ninguno plantea (esto puede comprenderse para los OI, pero no es tan explicable para las ONG) es que la globalización, lejos de ser un proceso ciego, sin otro sujeto que la fuerza natural del mercado, supone una centralización del poder mundial que, tras un discurso desregulador, se da formas de dirección y regulación a partir de intereses estratégicos definidos, y que esta propuesta -hegemonizada por el BM en una alianza que incluiría otras agencias, gobiernos y hasta ONG-, es su política educativa resultante, pensada globalmente -como transformadora o como compensadora- desde los OI, para ser actuada localmente con las adaptaciones que requiera su eficacia.

Si se acepta esta afirmación como hipótesis de trabajo, y de acuerdo con el proyecto histórico del Movimiento de Educación Popular, cabría:

- reflexionar sobre el sentido de la política educativa que se viene proponiendo, viéndola como parte de un proyecto político actualmente hegemónico y con un alto control de los recursos materiales;
- replantear la cuestión de las relaciones entre economía y educación a partir de una perspectiva popular para la economía latinoamericana y sus tendencias;
- adoptar una posición social explícita a favor de los sectores populares, desde la cual resignificar y problematizar las diversas propuestas y acciones en el campo educativo;
- explorar los márgenes de acción que el contexto de globalización deja para interferir/participando en las políticas educativas, dándoles un sentido más acorde con la autodeterminación y las necesidades de las grandes mayorías.

Dentro de ese marco, se abrirían varias cuestiones más directamente relacionadas con las estrategias educativas y su implementación en las diversas situaciones de la región.

En lo que sigue, se presentarán con más detalle las posiciones planteadas.

III.2. La propuesta (original) del BM

Diferenciamos entre las propuestas que realiza el BM en sus documentos propios (que aquí llamamos la propuesta "original") y las propuestas conjuntas del BM con las agencias "sensibles a lo social". Hay ciertos énfasis o silencios, así como una variación en el estilo discursivo ¹², cuyo análisis posterior en profundidad podría tener significado para la discusión que propone el CEAAL.

En un reciente documento (The Dividends of Learning, World Bank in Education, 1990), como su título indica, el BM plantea una triple justificación económica (según una argumentación neoclásica) para su política en materia de educación:

- 1) la inversión en educación es complementaria de otras inversiones (esto implica la relación inversa: son necesarias otras inversiones para poder realizar el potencial productivo de la educación) a fin de lograr un rendimiento óptimo de la inversión en su conjunto;
- 2) los rendimientos económicos marginales de la inversión en educación, medidos en términos de productividad e ingreso, son a menudo más altos que los de la inversión en capital físico (infraestructura). (Esto reflejaría una composición del stock de recursos donde el "capital humano" ha quedado rezagado para las proporciones que exige la nueva tecnología, pero no implica que una *maximización* del capital humano sea la política óptima).
- 3) la educación da a la gente la oportunidad de ser más productiva, escapar a la pobreza y mejorar la calidad de sus vidas (por lo que la motivación individual conduciría sin contradicción al óptimo social, o el manejo de las políticas macroeconómicas no impediría la realización de las oportunidades por todos los individuos) ¹³

Asumiendo como un problema la existencia y ensanchamiento

¹² Un estilo, estructurado a partir de ciertos objetivos, del planteamiento de los problemas que ellos alumbran, y de la fundamentación de las propuestas en base a investigaciones según una metodología considerada científica; otro, en que se proponen acciones más por la afinidad valórica de las mismas con los objetivos y valores asumidos, que por su carácter instrumental.

¹³ En algún lugar, marginalmente, se agrega que la educación también tiene valor por sí misma.

reciente de una brecha educacional entre países en desarrollo y países industrializados, el BM afirma su decisión de trabajar para reducirla, enfrentando los que identifica como los tres desafíos principales:

- mejorar el acceso al aprendizaje
- mejorar la eficiencia de los sistemas de educación y entrenamiento
- movilizar recursos para tales fines

Afirmando que la educación debe ampliar su cobertura más allá de grupos privilegiados, llegando a los grupos tradicionalmente en desventaja -pobladores rurales, mujeres, pobres y minorías-, justifica esta propuesta en base a que "la falta de acceso equitativo a la educación disminuye el potencial productivo de la mitad de la fuerza de trabajo nacional". La equidad en materia de educación aparece así como condición para la eficiencia económica global. La mención de contenidos enfatiza la alfabetización, la enseñanza de la ciencia (natural), las matemáticas y la tecnología, lo que reafirma que para el BM el sentido principal del sistema educativo sería la producción de recursos humanos para la nueva economía.¹⁴

A partir de la meta de cobertura universal, que implica una extensión cuantitativa, se plantea que la obtención de esa meta cuantitativa, más la necesidad de hacer eficiente al sistema educativo dada la escasez de recursos, requieren un cambio de calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Desde una perspectiva que ve al sistema educativo como sector que produce recursos que requiere la economía, una mayor calidad implica producir recursos humanos que tengan un conocimiento "significativo" que los haga más productivos al insertarse en ella (*eficiencia externa*). A la vez, una mayor calidad contribuiría a mejorar hasta en un 30% la *eficiencia interna* del sistema (reducción a niveles

¹⁴ Sin embargo, el mencionado documento rastrea hasta 1973 la génesis de esta política, cuando Robert McNamara, entonces Presidente del BM, "cuestionó la sabiduría convencional de concentrar la inversión en el sector moderno en la esperanza de que el crecimiento económico produciría un efecto de derrame ("trickle down)". En cuanto a la educación esto implicaría "...construir la base amplia de alfabetización y las habilidades de resolución de problemas necesarios para el desarrollo nacional".

normales de las tasas de repetición, deserción, etc.), lo que liberaría recursos para la extensión de la cobertura o permitiría usarlos para apoyar el propio proceso de mejoría de la calidad (incentivos a maestros, mejores textos, etc.). En toda esta argumentación, la calidad de la educación aparece entonces como condición de la eficiencia económica.

Tal como ha venido afirmando para el gasto social en general, el Banco destaca que los subsidios a la educación (en este caso la secundaria y sobre todo la superior) han beneficiado a estudiantes en mejor situación económica, y propone desviar tales recursos hacia la inversión en los insumos que requiere la mejoría en la calidad del proceso de enseñanza (calificación de maestros, pero sobre todo material educativo).

Reafirma la tendencia que habría venido manifestándose en las tendencias de la estructura de sus préstamos en educación: lograr una educación primaria para todos, lo que supone de hecho concentrarse en los sectores más pobres. Esto pone en otra contradicción a la economía neoclásica de la educación: la inconsistencia de proponerse una meta cuantitativa tan exigente. Por lo pronto, los costos marginales de incorporar a los segmentos excluidos será cada vez mayor (implica llegar a sectores rurales más apartados, vencer mayores obstáculos a la escolarización, etc), aumentando (*ceteris paribus*) el costo promedio por alumno (reducción de la eficiencia interna), cuando la meta es bajarlo. Por otro lado, la productividad marginal de los nuevos recursos humanos lanzados al mercado será decreciente (*ceteris paribus*) y eventualmente nula o negativa, por lo que seguir manteniendo la meta comenzaría a reducir la eficiencia externa del sistema.

A nivel intrasectorial, el Banco ha promovido o capitalizado investigaciones empíricas de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que fundamentarían un creciente desplazamiento de las inversiones en infraestructura educativa hacia los insumos del proceso educativo mismo¹⁵. Esas investigaciones han prestado especial atención al proceso de aula, poniendo énfasis en la enseñanza (el maestro y los medios educativos) más que en el alumno y su contexto. Aparentemente, esto se ha hecho en buena medida siguiendo métodos propios de la econometría: diseñar modelos matemáticos que relacionan resultados de aprendizaje con insumos, siendo el proceso educativo como tal una caja negra. Esto

¹⁵ Ver: Marlaine Lockheed, Adriaan Verspoor y asociados, Improving Primary Education in Developing Countries, World Bank, Washington, 1991.

orientaría su identificación de los factores sobre los que hay que intervenir para lograr una educación primaria exitosa: un currículo bien diseñado que enfatice lecto-escritura y matemáticas, más libros y otros medios educativos, más horas de clase y mejor calidad de la enseñanza ¹⁶.

Adicionalmente, se ha descubierto la importancia del "contexto educativo", entendido básicamente como una gestión eficiente del sistema escolar, y una motivación adecuada a los maestros. Esto orienta su línea de reforma educativa, siguiendo los principios de acabar con los subsidios, bajar costos indirectos, descentralizar la gestión, dar más autonomía a las unidades educativas, etc. Más recientemente, el Banco estaría desplazando el interés por los procesos de reforma curricular y centrando sus recursos en la mejora y accesibilidad de textos y otros materiales educativos, así como admitiendo que sus fondos sean utilizados para cubrir el gasto corriente de salarios de los maestros, que las políticas de ajuste y reforma del Estado han deprimido incluso más que los salarios obreros.

Por último, esos estudios no desconocen el efecto del contexto socio-económico del alumno sobre su disposición y capacidad para aprender, pero al atenerse a un análisis sectorial sólo discuten medidas intraeducativas, o aplicables al ámbito escolar, para mejorarlo (extensión del sistema a edades preescolares, programas de nutrición compensatoria en la escuela, enfatizar la cobertura hacia las niñas-futuras madres, etc.). ¹⁷

¹⁶ Se da aquí otra paradoja: el BM propondría formar el capital humano con una tecnología donde no es el capital humano lo central, sino los medios de educación (libros, etc.). La inversión sería entonces en la industria productora de textos y materiales didácticos (privada en lo posible). Esto es lo que resulta de su análisis del costo-beneficio (privilegiar una tecnología centrada en el maestro implicaría un alto costo monetario, en salarios para seleccionar los mejores y motivarlos, y en programas de reentrenamiento. Hay otro costo indirecto: dar centralidad al maestro implicaría presiones insostenibles para subir los salarios a los servidores públicos en general (lo que entra en sus cálculos porque en esto sí no está viendo la educación sectorialmente, sino como parte del proceso de ajuste).

¹⁷ A este respecto, es iluminante la discusión sobre los programas de alimentación escolar (nuestra traducción). *"La alimentación suplementaria es la forma de intervención más comúnmente aplicada para tratar la malnutrición proteico-energética y el hambre temporal, mientras que suplementos de*

Pero sobre todo resulta paradójico que una investigación científica orientada por criterios económicos de la problemática educativa no tenga en cuenta:

- el efecto -compensatorio de las políticas de ajuste- que tendría la universalización de la educación básica, al reducir la desocupación por la vía de reducir la oferta de fuerza de trabajo, así como su efecto sobre otros problemas sociales al integrar a los niños y jóvenes en una actividad cotidiana trascendente. Posiblemente esta inversión sea de

hierro, yodo y vitamina A así como la desparasitación son los tratamientos prevalecientes para las deficiencias de micronutrientes, y pueden ser fácilmente administrados en los colegios. Modestos refrigerios o desayunos escolares alivian el hambre de corto plazo y su impacto adverso sobre el comportamiento emocional, la competencia aritmética, la habilidad para leer, y el resultado del trabajo físico...aunque el costo es alto, los beneficios pueden ser altos también...". En cambio, "...dar almuerzos escolares, antes que refrigerios o desayunos, es de valor cuestionable. Tales programas están raramente diseñados para cumplir metas nutricionales (no se aclara por qué podría hacerse un buen diseño para los desayunos y no para los almuerzos); a menudo están diseñados para compensar el efecto negativo del hambre y la desnutrición entre niños en edad pre-escolar y escolar, mejorar la asistencia, y transferir ingreso a los pobres...La evidencia sugiere que los programas de alimentación escolar mejoran la atención (lo que puede ser beneficioso para el rendimiento escolar), pero esa mejoría puede ser una función de su impacto en la transferencia de ingreso a las familias pobres antes que de su valor nutricional"(subrayado nuestro) . Aunque en otro caso analizado (la deficiencia de yodo) se propone como medida de largo plazo la fortificación general en las zonas donde se descubre su insuficiencia, en lugar de la suplementación en la escuela, en este caso se ve a los almuerzos (transferencias de ingreso a las familias pobres, costo de \$12) como un "callejón sin salida", comparado con la "avenida promisoría" de los desayunos (costo de \$6) que aplacan el hambre mientras se estudia. Ver: Lockheed, Verspoor y asociados, op. cit., pag. 84-86. Esto no significa que el BM y sus técnicos no puedan abocarse por separado a proveer paquetes de comida para aliviar la hambruna de los más pobres. El análisis neoclásico de la educación puede contribuir al cálculo racional, pero tiene serias limitaciones para encarar con efectividad cuestiones complejas, pasando del análisis de modelos a propuestas de acción concretas y eficaces.

las más eficientes, en términos de costo-beneficio, para lograr un efecto social compensatorio del ajuste estructural, pero esto no es planteado así.

- el problema de la eficiencia externa (sólo aplicado a niveles superiores de educación). Si la eficiencia interna sólo adquiere su sentido en función del cumplimiento de los objetivos más elevados (producir recursos humanos que contribuyan eficientemente al desarrollo económico), resulta contradictorio que no se haga un análisis en esa dirección: ¿cuál es la probabilidad de que quienes pasan por la educación básica sean empleados o autoempleados productivamente? O: ¿qué otras políticas deberían implementarse para asegurar el máximo rendimiento de la inversión en educación?¹⁸

- Las inconsistencias señaladas más arriba se magnifican cuando deben ser otras agencias (aparentemente UNICEF se ha preocupado por esto, y a nivel de América Latina la CEPAL) las que se preguntan por algo que este análisis económico debería encarar: cuánto costará lograr esta meta en el tiempo propuesto (fin de esta década), de dónde saldrán los recursos, y cual sería el costo de oportunidad (los rendimientos perdidos de otras inversiones no hechas) de esta concentración en educación. En otros términos: ¿es económica y políticamente viable la meta de una educación primaria para todos, que además supone expandir el gasto público en educación en una escala nunca experimentada? La referencia a la necesidad de movilizar recursos de la sociedad a tal fin no alcanza para fundamentar tal viabilidad.

Asimismo, la función de integración social/legitimación que cumpliría el sistema educativo es ignorada en el discurso del BM, otro silencio que podría explicarse porque se trata de un "asunto

¹⁸ Se podría interpretar que este silencio no se debe a una falla profesional de los analistas sino a razones políticas. Hacerse cargo de esta cuestión implicaría problematizar la propuesta de ajuste estructural implementada por el FMI-BM en nuestros países. Admitir que la desocupación y el subempleo seguirán siendo inusualmente altos implicaría cuestionar la racionalidad instrumental de invertir recursos escasos para lograr la meta de la universalización de la educación básica. Por otro lado, si se asumiera efectivamente el desarrollo económico como objetivo último, el tratamiento de la enseñanza superior debería ser muy distinto, más al estilo de lo que hace la CEPAL.

político", que no sería competencia del Banco. Simplemente se supone que más educación conduce a comportamientos más afines a la cohesión social y la democracia.

Yendo más allá del problema educativo, este enfoque económico, que podría ser extensible a otras políticas sociales¹⁹, plantea otra paradoja: mientras en el terreno de lo que se entiende por "política económica"²⁰ la tesis del FMI-BM es que debe dejarse al mercado la creación y asignación de recursos económicos, en el terreno educativo se estarían asumiendo -con recursos frescos y metas renovadas- las funciones estatales de compensación por la inequidad que produce el funcionamiento libre del mercado, de incentivo a la innovación, de promoción del desarrollo económico, etc.²¹

III.3. La propuesta de Jomtien

A iniciativa de UNICEF se realizó en Jomtien, del 5 al 9 de marzo de 1990, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, cuyo subtítulo fue: "Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje". En el documento de referencia, que fuera asumido por la Comisión Interinstitucional de la Conferencia (PNUD, UNESCO, UNICEF, BM), predomina un estilo de discurso más voluntarista, fundamentado en la validez de los valores asumidos y en una argumentación de tipo sociológico. Las referencias a casos juegan más un papel de inductores y de apoyo a la idea de que es posible avanzar hacia la meta de universalización de una educación básica en el mundo, antes que el de datos rigurosamente producidos para

¹⁹ Producir y reproducir recursos humanos aptos para la producción requiere otras condiciones como vivienda, salud, saneamiento, etc., que ya se ha comprobado que el mercado no resuelve equitativamente.

²⁰ A nuestro juicio, debería entenderse por "política económica" no sólo el manejo de instrumentos considerados por ciertas teorías como las variables económicas, sino el conjunto de intervenciones que afectan directa o indirectamente las condiciones materiales de la producción y reproducción. En esos términos, la distinción entre políticas económicas y "sociales" no sería pertinente.

²¹ En un contexto ideológico en que predomina el neoliberalismo, se asume de hecho la función estatal de producir recursos básicos o bien de atender al objetivo de la equidad social. Esto es ya una anticipación de la inevitable regeneración de formas estatales de regulación y "complementación" del mercado, que creemos sobrevendrá una vez pasada esta etapa de reformismo esperanzado en el derrame a la periferia del crecimiento en los centros.

definir una política eficiente.

El concepto central de esta propuesta -que culminó con la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos" y el "Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje"- es el de "Necesidades Básicas de Aprendizaje", cuya satisfacción conduciría al desarrollo humano ²². La educación es vista como un derecho y una responsabilidad social. Esto pone la propuesta de universalización de la educación básica en otro código, que no corresponde a la racionalidad instrumental que subyace en los documentos analizados del BM.

Si aquí estamos ante una argumentación que sigue una racionalidad de acuerdo a valores, lo instrumental aparecerá subordinado a dichos valores. Así, el modo de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (NEBA) no podrá contravenir esos valores y el concepto de eficiencia se relativizará, pues los medios serán elegidos de modo congruente con los valores que orientan los fines. Así, si la estandarización desde arriba de los contenidos básicos reduce los costos monetarios, el valor de la autodeterminación y la afirmación de las identidades culturales obligaría a seguir el camino (monetariamente más costoso) de partir de las diferencias y especificidades culturales.

Por las múltiples interrelaciones que incorpora el objetivo de satisfacer las NEBA, la propuesta se convierte efectivamente en una propuesta de desarrollo humano que contradice, por ejemplo, la propuesta de dejar en manos del mercado mundial la decisión de qué desarrollo, si alguno, tendrán nuestros países. El alcance de esta propuesta es tan amplio que una aplicación consecuente de la misma implicaría una revolución de estructuras y relaciones de orden civilizatorio.

Por lo demás, el "para todos" implica asumir una posición social a través de un programa cuyos beneficiarios (y eventualmente participantes) principales serían los sectores históricamente más postergados que han sido adicionalmente

²² Se aclara en el documento que el *desarrollo humano* es más amplio que el *desarrollo de los recursos humanos*, "vinculado este último con el desarrollo y la conservación de los individuos para contribuir al crecimiento económico y al progreso social". Ver: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990 (Documento de referencia), Jomtien, Tailandia, 5-9- marzo 1990.

afectados por las políticas de ajuste, pero sin excluir a los sectores medios en proceso de degradación ²³. Igualmente, abarca países y sus correspondientes sectores destinatarios de muy diversa condición económica. Desde esa perspectiva, contradice tanto los intereses *inmediatos* de los agentes de la acumulación capitalista como los del poder político en los países más avanzados vis a vis la periferia²⁴. Por otro lado, el documento no hace esfuerzos especiales para retomar aquella argumentación del Informe Brandt, que ligaba los intereses estratégicos del centro con mejores condiciones de vida y posibilidades de desarrollo en la periferia, sino que parece asumir los objetivos por su valor intrínseco.

Lejos de caer en una idealización de la educación como panacea para todos los problemas, el documento explicita: "El optimismo actual con respecto a la educación básica no se basa en la premisa ingenua de que la educación es el único determinante

²³ Sobre esto, ver: Alberto Minujin et al, Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1992, especialmente el trabajo de Miguel Murmis y Silvio Feldman, "La heterogeneidad social de las pobreza", pag. 45-92.

²⁴ Sin embargo, no debemos recaer en visiones políticas simplistas, que reducen a una fácil dicotomía un proceso de constitución de un poder global aún no definido. Por ejemplo, respecto a las políticas del BM, suenan voces disidentes desde el mismo Japón, que parece tener una aproximación distinta para la periferia. Ver: "Fondo de cooperación económica de ultramar", Octubre 1991 (traducido por la Secretaría Técnica de la Comisión para la Reforma del Estado Costarricense). Allí se discuten problemas relacionados con el enfoque del BM sobre ajuste estructural, y se dice: "Tememos que la política del Banco hacia el sector financiero enfatiza excesivamente el mecanismo de mercado"... "...apegarse a la simple liberalización del comercio, basada en ventajas comparativas estáticas, puede tener un impacto negativo sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico." "...nos preguntamos si la privatización es siempre la solución para incrementar la eficiencia del sector público. Las diversas condiciones de los países individuales deben tomarse en cuenta muy cuidadosamente. Desafortunadamente, el enfoque del Banco Mundial parece ser casi el mismo para todos los países". Quienes asuman que el ajuste tal como se está dando en nuestros países es un proceso en última instancia necesario y "realista", podrían sorprenderse de que desde el mismo centro vengan rectificaciones a las propuestas originales.

del cambio individual o social: se necesitan varios requisitos previos y cambios concomitantes en las estructuras y los procesos políticos, sociales y económicos generales."

En esa dirección, el documento enumera los grandes desafíos mundiales: i) el estancamiento y decadencia de la economía, ii) las disparidades económicas, iii) las poblaciones marginadas, iv) la degradación del medio ambiente y v) el rápido aumento de la población, todos los cuales limitarían el desarrollo humano al competir por recursos escasos. De seguir así, las tendencias serían a "empeorar todavía más la calidad de vida y la igualdad de oportunidades para los seres humanos".

Sin embargo, qué causa esas tendencias, cómo se vinculan con decisiones tomadas dentro de las actuales estructuras de poder mundial o con otros procesos y estructuras objetivos -que sólo teorías de mayor profundidad podrían develar-, no es asunto considerado en el documento. Esto continúa un estilo, adoptado explícitamente por UNICEF, de no antagonizar identificando responsables, sino de atribuir la situación social y sus tendencias a procesos sin sujeto ²⁵. Su estilo es describir los resultados dramáticos de esos procesos, hacer que sean visibles, y proponer una serie de medidas simples y eficaces, de efecto compensatorio autoevidente o evidenciable mediante estudios empíricos simples. A la vez, este estilo supone dejar sentado el valor ético indiscutible de lograr tales compensaciones, para sobre esa base armar alianzas amplias en pos de los objetivos que asume.

El documento recuerda el éxito de "...iniciativas mundiales importantes, como las relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento, la atención primaria de la salud, la inmunización y la supervivencia de la población infantil...", que requirieron "...una acción concertada y la formación de alianzas para el desarrollo."

²⁵ "...fueran cuales fueran las causas, UNICEF argumentó que la pobreza entre los grupos vulnerables merecía acción prioritaria..."; "...UNICEF fue cuidadoso de nunca afirmar que el deterioro de la situación humana fuera el *resultado* de las políticas de ajuste, o que algún tipo de ajuste no fuera necesario en la mayoría de los casos", Richard Jolly, "Adjustment with a Human Face: a UNICEF Record and Perspective on the 1980s", World Development, Vol 19, N° 12, pp.1807-1821, Pergamon Press, Oxford, 1991.

En todo caso, a partir de las tendencias negativas señaladas, la educación básica vendría a plantear una restricción, un objetivo de mínima: "...proporcionar a los pobres y a los desposeídos lo indispensable para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, eliminar las fuentes de la desubicación y desventaja social, proteger el medio ambiente y frenar la explosión demográfica". El gran objetivo sería "...evitar un mundo en el que sólo una élite pueda vivir con salud, seguridad y prosperidad; todos los pueblos deben poder desarrollar sus posibilidades humanas y contribuir a modelar su sociedad". Por ello es que aún "En tiempos de decadencia económica, de austeridad y de demandas sociales y económicas en competencia es preciso *proteger enérgicamente la educación básica* (itálicas en el original)."

Las necesidades básicas de aprendizaje comprenderían "...tanto instrumentos fundamentales de aprendizaje (como la alfabetización, la expresión oral, la aritmética y la resolución de problemas) como el contenido básico del aprendizaje (conocimientos, capacidades, valores y actitudes) que necesitan los seres humanos para poder sobrevivir, desarrollar plenamente sus posibilidades, vivir y trabajar dignamente, participar plenamente en el desarrollo, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y seguir aprendiendo." Y aclara que "el alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura e, inevitablemente, cambian con el paso del tiempo."

Más allá de su valor intrínseco, la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje "...promueve la satisfacción de otras necesidades y acrecienta las ventajas que obtienen las personas de dicha satisfacción." Otro objetivo ahora reconocido del desarrollo educativo "...es la transmisión y el enriquecimiento de valores culturales y éticos comunes a todos. Es en estos valores que el individuo y la sociedad hallan su verdadera identidad y valor."

En cuanto al modelo educativo que subyace a esta propuesta, tal como la definición de necesidades básicas de aprendizaje sugiere, más que evaluar su satisfacción con los indicadores usuales, se trata de centrar la atención en la calidad, vigilando las condiciones de un aprendizaje efectivo de "conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores", así como haciendo esfuerzos para conservar dichas capacidades una vez adquiridas, por ejemplo, mediante el uso de medios de comunicación social. Si bien la escuela primaria aparece como la "punta de

lanza" para este proceso educativo, las limitaciones de pretender implementar estas metas mediante esa única vía, y el hecho de que es necesario cubrir a niños, jóvenes y adultos, hacen que se admitan todo tipo de formas y canales de educación formales, no formales e informales, públicos o privados, así como ritmos adaptados a cada situación y cultura.

Al centrarse en el aprendizaje, la propuesta tiene en cuenta la importancia del contexto, el hogar y la comunidad, y de hecho incorpora en la política educativa la responsabilidad de crear un ambiente propicio de aprendizaje. Por otra parte ese concepto abstracto de NEBA sería concretado a partir de cada contexto particular. "Los diversos contextos sociales, culturales y económicos desempeñan un papel importante en la definición de las necesidades básicas de aprendizaje, en la motivación de las personas y en la determinación de las capacidades de la sociedad de iniciar y reforzar programas de aprendizaje".

Cabe ahora preguntarse qué consideración le merecen a este informe las cuestiones generalmente consideradas como "económicas". En primer lugar, se reconoce que las condiciones de realización efectiva de la satisfacción de las NEBA no terminan en el lugar y momento de encuentro entre la enseñanza y el aprendizaje, sino que se extienden al contexto. No se trata sólo de que todos pasen por la escuela o alguna forma de educación mínima, sino de que el aprendizaje se complete y efectivamente potencie las capacidades de resolución del resto de necesidades básicas: "los conocimientos y capacidades sobre salud y nutrición, por ejemplo, sólo son eficaces cuando se suministran paralelamente los recursos y medios adecuados. Sin un sistema de servicios primarios de salud, acceso a agua potable o disponibilidad de los alimentos necesarios, los conocimientos y capacidades, por sí solos, serán insuficientes."

Esto sugiere la necesidad de una política social integral, que apunte a una resolución del conjunto de necesidades básicas que cubren los denominados servicios públicos. Sólo así podrían utilizarse y, por tanto, aprenderse realmente los conocimientos sobre medio ambiente, nutrición, salud, etc. A partir del modelo de programas de salud con educación, saneamiento con educación, etc., la propuesta de universalizar una educación básica supone también universalizar concomitantemente la satisfacción de esos servicios básicos. Hay, entonces, una propuesta amplia de política social integral implícita en este documento. Y esto debe lógicamente extenderse a las posibilidades más generales de empleo de las capacidades de trabajo para obtener un ingreso que permita

acceder a los satisfactores de otras necesidades. La cuestión del pleno empleo reaparecería entonces detrás de la figura de satisfacción de las necesidades básicas de todos.

Una aplicación consecuente de ésta lógica conduce también a otras cuestiones centrales para el tema de economía y educación: "Asimismo, es inadecuado orientar la educación exclusivamente hacia el empleo. El gobierno y el sector privado deben instituir las normas, incentivos y medidas de apoyo adecuadas que fomenten una mayor demanda de mano de obra preparada y una utilización más eficaz de ésta...Actividades tan diversas como la fijación de precios en la agricultura, la participación política, la reglamentación de las empresas, las prácticas culturales y el desarrollo de infraestructuras pueden contribuir a determinar la utilidad de la educación recibida". "Las políticas económicas, comerciales, laborales, ocupacionales y sanitarias adecuadas darán incentivos a los alumnos y acrecentarán su contribución al desarrollo social". En otros términos: habría que generalizar la intervención estatal (en sentido amplio, no sólo gubernamental) en la economía.

En lo que hace a los recursos económicos que requeriría una política educativa como la planteada, se mencionan tres fuentes: a) gobierno; b) ONG, comunidades, familias y particulares y c) asistencia externa. Incluye también "el sacrificio de mano de obra de la familia para que los niños puedan asistir a la escuela o los adultos puedan adquirir nuevos conocimientos". Dada la insuficiencia de recursos gubernamentales disponibles para estos propósitos, se propone promover una mayor participación directa de organizaciones de la sociedad y, sobre todo, una asistencia externa en cantidad suficiente y de manera sostenida. Sobre esto se hacen luego referencias a las posibilidades que abriría la distensión internacional y el desarme.

Sin embargo, todas estas referencias a los factores económicos vinculados a la propuesta educativa no alcanzan a conformar un modelo coherente de economía para nuestros países. Si bien hay referencia a la necesidad de una estrategia de ajuste que *incorpore* como objetivo el desarrollo humano, la falta de un análisis económico de alternativas viables hace que, de hecho, se dé como un dato el ajuste estructural y se plantee que se respeten ciertos límites sociales ²⁶. Esto podría ser interpretado como una

²⁶ Como dice una autora a la que UNICEF da cabida en sus publicaciones: "Los organismos financieros internacionales han reconocido la importancia de proteger a los pobres -o al menos compensar por los efectos adversos- durante el ajuste. Sin

expresión más, ahora a escala mundial y liderada por los OI, de los objetivos de la "política social" del estado capitalista: poner límites políticos a los efectos naturales del libre juego de las fuerzas económicas, tanto por objetivos genuinos de equidad como por la conveniencia funcional de que el sistema pueda sostenerse con un gasto menor de trabajo de legitimación.

Porque, de hecho, no hay ninguna pista sobre cómo podrían estas economías periféricas llegar a autosustentarse y, a la vez, sustentar una educación permanente para todos. Una referencia explícita no pasa de ser una expresión de deseos: "Las medidas tendientes a disminuir o a eliminar los desequilibrios actuales en las relaciones comerciales y a aliviar la carga de la deuda externa permitirán a muchos países de bajos ingresos reconstruir sus respectivas economías y liberar y conservar los recursos financieros y humanos necesarios para el desarrollo y para el suministro de una educación básica a sus poblaciones. En este sentido, las políticas de reajuste estructural deberían contribuir a garantizar niveles de financiación adecuados para la educación."

El documento deja expresada una importante advertencia: "...la política gubernamental debe garantizar la existencia de un sólido entorno intelectual y científico para la educación básica. Esto implica un mejoramiento de la enseñanza superior, el desarrollo de la investigación científica y la utilización de estos dos elementos para enriquecer el contenido y los métodos de la educación básica...". Sin embargo, no se llega a plantear una visión de desarrollo económico y del papel que en él debe jugar la apropiación del conocimiento por las grandes estructuras de producción, equivalente a la que permiten visualizar los estudios prospectivos de los países del centro. Tampoco resulta de estos planteos una estrategia de desarrollo humano que pueda competir y sobrellevar la coexistencia económica con el desarrollo del capital a escala global, ni una estrategia política que vaya más allá del diálogo y el convencimiento.

embargo, hasta ahora, no han aceptado que sea necesario rediseñar las macropolíticas a la luz del objetivo de reducir la pobreza; ni han revisado otros aspectos de su paquete de políticas -incluyendo la eliminación de subsidios a los alimentos, los cobros al usuario, o las políticas hacia la desregulación de precios- para evitar los efectos adversos...Agregar programas especiales no es suficiente". Frances Stewart, "The Many Faces of Adjustment", en World Development, Vol 19, No 12, 1847-1864, Pergamon Press, Oxford, 1991.

Desde ese punto de vista, el planteamiento parece confiar en que la justeza de sus valores y la clarificación sobre la importancia de la educación bastarían para que surja una voluntad política, a niveles nacionales y mundial, que se proponga la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los habitantes del globo. Pero este planteo evita analizar las contradicciones de intereses o identificar a los agentes que se comportan estratégicamente, con intenciones y valores contrapuestos a los propugnados en el documento. De hecho, implementar tal propuesta implicaría una transferencia de recursos -sustrayéndolos a la acumulación o al consumo suntuario- hacia los países en desarrollo, y/o las poblaciones marginadas en los países centrales. O bien, como se sugiere, requeriría parar las transferencias que se están haciendo en sentido inverso (como la de la deuda externa) y renunciar al poder militar.

Para dialogar racionalmente a partir de este discurso, es necesario encontrar el sentido del conjunto de las propuestas que vienen de los OI, ya que estos vienen delimitando los espacios y hasta imponiendo las políticas sociales de nuestros gobiernos.

La propuesta de Jomtien supone la existencia de una voluntad de intervención estatal en la sociedad (sea por parte de gobiernos nacionales y locales, de OI o de ONG) que se plantea metas macrosociales y, siguiendo al menos una racionalidad instrumental, diseña políticas para lograrlas. Cabe entonces preguntarse por qué se decide dejar afuera de la discusión asuntos cruciales, tales como cuáles serían los modelos de economía nacional o de orden económico mundial que podrían sustentar, de manera sostenida y crecientemente autodeterminada, la valorización de la vida humana.

Si hay que interpretarlo más allá de lo que intenta decir, analizando sus silencios y teniendo en cuenta las acciones que lo vienen acompañando, el mismo discurso da al menos para ser interpretado desde dos ópticas ²⁷:

- a) como un planteamiento más inteligente y menos brutal para mantener el nuevo orden en el mundo, como acompañamiento del ajuste estructural impuesto por el poder global a través del

²⁷ Estamos expresamente dejando afuera otras dos líneas de interpretación lógicamente posibles: por un lado, la de que se trata de un mero recurso ideológico, un mero trabajo de legitimación para un sistema de dominio y exclusión de las mayorías; por otro, la de que se trata de una propuesta ingenua, inadvertida de las intenciones y las estrategias de poder en general.

FMI-BM. En tal caso se volvería a reeditar la necesidad del poder estatal de atender no sólo a la lógica económica predominante -el "frente económico"- sino también a los requerimientos mínimos que la sociedad hace para soportar un sistema social en democracia -el "frente social"-, pero sin transformar efectivamente el sistema económico-social y político.

b) como el discurso progresista eficaz posible, dada la actual correlación global de fuerzas, dirigido a las estructuras de poder burocrático y político internacionales, desde OI cuya institucionalidad pone límites a lo que puede decirse y proponerse. Se trataría de un ejercicio hábil de la práctica expresiva, para avanzar sobre la base de alianzas amplias, para ganar recursos; un ejercicio discursivo estratégico, de lucha política, cuyo sujeto sería la humanidad, provisoriamente sustituido por una intelligentzia internacional ²⁸.

²⁸ Estas hipótesis no deberían ser vistas como la búsqueda de confabulaciones tanto como una manera de aproximarse a interpretar procesos contradictorios que se vienen dando. Sin embargo, es necesario no eludir la identificación de fuerzas, organizaciones y proyectos intencionados. Para dar un ejemplo, a fin de apreciar el sentido de las acciones de los OI y la evolución posible de sus contradicciones internas, habría que tener en cuenta la decisión reciente del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, de crear un nuevo Departamento de Desarrollo Económico y Social que consolide "todas las dependencias de la Sede que se ocupaban de problemas de carácter económico y social" a fin de "facilitar la coordinación con las dependencias de la Secretaría que se ocupan de asuntos políticos". Anuncia una segunda etapa en la que se propone "...integrar más estrechamente las actividades que realiza la Secretaría en la Sede y la labor de las comisiones regionales y de los programas de las Naciones Unidas...a fin de lograr un desarrollo adecuado y sostenible" y asegurarse de que "...el asesoramiento en materia de políticas que ofrezca la Organización a los gobiernos sea coherente...". En la misma declaración, el Secretario General afirma que "Las Naciones Unidas deben asumir nuevas responsabilidades, que vendrían a sumarse a las tareas de carácter militar que han desempeñado tradicionalmente; entre otras cosas, deberían encargarse de la supervisión de elecciones, la defensa de los derechos humanos,...la protección de las minorías, la reforma o el fortalecimiento de instituciones públicas y el fomento de la participación política". Asimismo, en lo que puede verse como una

En este último caso, otros deben moverse en el espacio que se abre, llevando el discurso hasta sus últimas consecuencias y contribuyendo a concretar la propuesta en un diálogo transparente con los sectores populares y sus organizaciones.

III. 4. La propuesta de CEPAL/UNESCO

Aún partiendo de una hipótesis globalista para interpretar el conjunto de las propuestas estatales que vienen del mundo de los OI, ese mundo no es homogéneo, ni dentro de cada organización ni entre ellas. Entre otras cosas pues cada una tiene su propia historia, su propio campo de acción y sus propios interlocutores. Por eso es relevante analizar qué ocurre con las propuestas para la educación y sus relaciones con la economía cuando se trata de un organismo regional, cuyo sentido constituyente es precisamente el desarrollo de América Latina, como es el caso de la CEPAL.

La CEPAL, enfrentada a la necesidad de revisar la historia reciente de las iniciativas para el desarrollo en la región, su propio papel en ellas, la crisis actual y las propuestas que vienen de las corrientes en principio denominadas monetaristas (FMI-BM), produjo en 1990 una propuesta de estrategia económica que denominó "Transformación productiva con equidad". No es nuestra tarea en este documento analizar dicha propuesta. Sin embargo, en un trabajo conjunto con la UNESCO, se ha especificado que la educación y el conocimiento conforman el eje de la transformación productiva con equidad, y se procede a hacer una propuesta en este terreno ²⁹. Esto sí cae en nuestro interés

afirmación de la diferencia entre los organismos financieros de Bretton Woods y las Naciones Unidas, propone reestructurar el Consejo Económico y Social, el que tendría, entre otras funciones, las de "...presentar al Consejo de Seguridad informes sobre los acontecimientos de carácter económico y social que pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales", y "...responder a una comprensión y un análisis adecuados del desarrollo y de las tendencias mundiales". Ver: "Para que los pobres, los necesitados y los que sufren tengan una vida mejor", Declaración formulada por Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, en Notas sobre la economía y el desarrollo, CEPAL, N° 530, junio-julio 1992.

²⁹ Ver: CEPAL, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990, y CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1992.

inmediato.

Se parte de dos objetivos estratégicos: uno, denominado "interno", es "...consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma la *moderna ciudadanía*". Otro, denominado "externo", es la *competitividad internacional*, el desempeño económico que el mercado mundial considere eficiente, como vía para "compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita dicho acceso...".

Una primera interpretación de este planteo sería que el objetivo principal es el máximo desempeño económico, asociado a la competitividad a nivel mundial, siendo el objetivo político institucional de lograr la ciudadanía un requerimiento instrumental para que aquel otro objetivo pueda cumplirse sin obstáculos internos, debiendo dosificarse adecuadamente según el caso (¿una interpretación más cercana al espíritu de los planteamientos "originales" -más económicos y menos culturales- del BM?).

Una segunda interpretación sería, a la inversa, que el objetivo externo está subordinado instrumentalmente al interno. La equidad, la participación, la cohesión social, no serían entonces restricciones que se le ponen al objetivo de la transformación productiva dirigida a alcanzar la competitividad sin límites, sino un objetivo que -dado su carácter no instrumental y su fundamentación en valores últimos- demarca lo que se puede proponer en materia de transformación, y provee los criterios para optar entre las transformaciones productivas posibles (¿una interpretación más cercana al espíritu de Jomtien?).

Finalmente, otra interpretación sería que hay que ver a ambos objetivos como válidos en sí mismos, planteándose entonces la cuestión del trade-off y/o complementariedad entre ambos (una salida neutral al conflicto subyacente: cada sociedad decidiría intensidades y formas específicas de logro de cada objetivo).

En todo caso, se da por descontado que la ciudadanía propugnada exige compartir valores y comportamientos propios de la modernidad, y que el progreso técnico que supone la competitividad exige asimismo capacidades y destrezas modernas, de donde se deduce el papel clave de la producción (e importación desde el centro) de nuevo conocimiento y de su difusión (educación) ³⁰.

³⁰ La recurrente apelación a la modernización -y a la ingeniería

El diagnóstico que se hace sobre el desempeño del sistema educativo y de investigación en América Latina arroja un saldo negativo en términos de calidad, de equidad del acceso, y de pertinencia para el entorno económico-social, incluyendo tanto el sector productivo como el "sector de desarrollo social". La burocratización y rigidización del sistema harían indispensable encarar su reforma, tanto en los elementos que hacen a la educación formal, como a la capacitación laboral y a la ciencia y la tecnología. Como lineamientos de la reforma se plantean tanto la descentralización como "...la compensación social para contrarrestar las tendencias segmentadoras del mercado y la educación"³¹. Pero lo que convertiría a la educación en clave para la propuesta de desarrollo sería su vinculación estrecha con el mundo de la producción, del trabajo, produciendo los recursos humanos que allí se demandan.

Mientras que en los documentos analizados del BM³² no existe una propuesta de desarrollo que vaya más allá del aprestamiento abstracto para lo que el mercado mundial pueda indicar, en el caso del documento de CEPAL-UNESCO hay una mayor especificación: se trataría de lograr la modernización productiva, generando una base de creación de nuevas tecnologías y mediante la expansión de la pequeña y mediana empresa en aquellas actividades en que pueda lograrse competitividad³³. Esa modernización pasaría por ponerse a

social para lograrla- en todos estos documentos es otro tema de interés. Por lo pronto, pareciera que toda una tradición de crítica a la modernización (vista como asimilación de valores, instituciones y comportamientos propios de las culturas de los países centrales) hubiera perdido vigencia. Sería importante revisar esa crítica y repreguntarse qué significa hoy "modernizar un país" cuando se está pasando de un sistema internacional a un sistema global.

³¹ En este sentido, no habría una anulación de los subsidios, como propone la doctrina del ajuste, sino una cuidadosa gestión de los mismos.

³² Con más tiempo deberían analizarse con detenimiento otros documentos del BM, no referidos a la educación, lo que no fue posible dados los alcances y tiempo disponible para la elaboración de este documento.

³³ La referencia explícita a estas empresas, y la ausencia de tratamiento explícito de los grandes monopolios internacionales permitiría deducir que esto es un elemento importante de la propuesta, que se diferenciaría así de la que predominó en la anterior estrategia de desarrollo: la industrialización mediante

tono con el nuevo paradigma productivo, "...que cambia vertiginosamente y que basa cada vez más su desarrollo en el conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad."

La propuesta comparte con el BM el vacío de hipótesis más concretas sobre el perfil futuro de la actividad productiva en América Latina, ya que el mismo resultaría de las tendencias que marque el mercado mundial y de nuestras capacidades para adaptarnos creativamente a ellas. Lo contrario implicaría tal vez hacerse cargo de que ese paradigma productivo será fuente renovada de desigualdad, como ya lo está mostrando la globalización desigual, y que no sería suficiente con "modernizarse" ni con ser competitivo para lograr realizar los valores que propugna la propuesta ³⁴.

Mientras que la CEPAL siempre planteó la importancia de desarrollar la ciencia y la tecnología así como la educación y la capacitación, la novedad estaría ahora en su centralidad como inversión estratégica inductora, lugar que antes ocupaba la inversión en infraestructura productiva. Pero el objetivo ahora no sería la *autodeterminación* (que suponía un modelo de acumulación relativamente autocentrado) sino la *adaptabilidad* dentro del mercado mundial.

La preocupación por la equidad (la distribución de los frutos del progreso técnico) también estuvo siempre presente en el pensamiento de la CEPAL, aunque ahora adquiere nuevas facetas, reflejadas en el concepto más amplio de *ciudadanía*, más a tono con el paradigma de la democracia que predomina en el pensamiento social latinoamericano actual.

Otro cambio es que la argumentación proteccionista del

la instalación de nuevos sectores completos con predominio de la gran empresa pública o privada.

³⁴ Tal vez la confianza en la efectividad de la modernización para lograr un crecimiento sostenido, y eventualmente un cierto derrame hacia las capas sociales medias y bajas, venga de una vivencia demasiado apegada a la experiencia chilena reciente. Sin embargo, hay ya análisis que ven con aprehensión las posibilidades de mantener estas tendencias a largo plazo, en cuanto otras economías latinoamericanas entren en competitividad una vez recuperado el tiempo que ganó Chile durante la dictadura militar. Creemos que el peso de la experiencia chilena se manifiesta también en algunas teorías predominantes sobre el proceso de democratización de nuestras sociedades.

mercado interno ha dado lugar a la *competitividad* en el mercado mundial. Quedaría por ver si el concepto de ciudadanía ³⁵ que se utiliza guarda relación con esta propuesta para las bases económicas de las sociedades latinoamericanas.

En cuanto al peso y papel del Gobierno Nacional, en el documento se elude una referencia explícita, aunque los recursos públicos aparecen como cruciales para el logro de la propuesta. Tampoco se deja espacio para problematizar el significado, en sociedades pluriculturales, de esta renovada propuesta de modernización.

Podríamos concluir que la educación, la ciencia y la tecnología aparecen instrumentalmente subordinadas, como condiciones para lograr la competitividad, la que a su vez se requiere para ampliar los límites materiales dentro de los cuales se pueda alcanzar una mayor equidad y democracia. Del mismo modo, la educación aparece también instrumentalmente subordinada de manera directa al objetivo de alcanzar la moderna ciudadanía, debiendo proveer valores y actitudes acordes.

¿Qué concepción de ciudadanía y democracia se adopta? Por lo pronto, la política aparece como una actividad racional de acuerdo a fines, donde el Estado no ha perdido centralidad, y cuyo principal problema sería: a) garantizar una lectura adecuada de las demandas sociales; b) resolver los conflictos de intereses mediante la concertación y el compromiso. Para que el ejercicio democrático pueda completarse, sería necesario que hubiera suficiente dinamismo de la productividad como para sustentar esas conflictivas demandas.

Este esquema, que responde a una teoría determinada de la política, descansa en el supuesto -no fundamentado- de que la creciente productividad de nuestros recursos humanos se traduciría en una mayor disponibilidad de bienes en nuestras sociedades. Ha desaparecido en silencio aquella hipótesis que distinguió a la CEPAL, la del deterioro tendencial de los términos del intercambio, o su compañera hipótesis empírica: la de la "fuga de

³⁵ Dicho concepto supone una escena política y un Estado nacionales, con autonomía relativa en el concierto mundial. Si ya teníamos problemas con la teoría política para países dependientes, en un mundo que pasa de ser internacional a global ¿no deberán modificarse esas categorías de manera congruente con la pérdida adicional de control nacional sobre las bases económicas de la sociedad?.

cerebros", que bien podrían haber dado lugar ahora a una hipótesis menos mecanicista sobre los intereses y el ejercicio del poder global y sus efectos en las economías periféricas.

Esta ausencia de consideración sobre los mecanismos reales de apropiación de los frutos del avance tecnológico (y los recursos humanos) y sobre el qué hacer al respecto, debilita el planteamiento de que una equidad capaz de sustentar materialmente una efectiva democracia, donde se puedan concertar los conflictos de interés, podría lograrse en base a la competitividad internacional. Y en un contexto de dramático conflicto, donde no sólo la calidad de vida sino la sobrevivencia de las mayorías está en juego, cabe preguntarse si el papel central de la educación no terminaría siendo el de integrar y cohesionar simbólicamente, más allá de lo que permite la economía.

Sustentar esta propuesta requiere también demostrar su viabilidad económica. En ese sentido, el documento da un paso adelante, al estimar los costos de su propuesta educativa: lograr el acceso universal a una educación básica y media de buena calidad, desarrollar programas de compensación focalizados en los sectores marginados, así como programas de capacitación para el trabajo en América Latina, supone que el gasto en educación se eleve del 7 % al 10.9% del PIB³⁶, lo que supone un costo incremental de la propuesta equivalente al 3.9% del PIB, a sostenerse al menos por una generación. Es interesante ver que en cuanto a las fuentes de esos recursos, se estima que, de ese 3.9% adicional, los OI apenas alcanzarían a contribuir con un 0.5%, estando el 2.9% a cargo del sector público. "Ello significa aumentar en 50% los recursos que actualmente se destinan al sector educacional en el presupuesto público, tarea que sin duda será muy ardua en el actual contexto de restricciones fiscales". Otro punto de referencia es que esos recursos "...equivalen a la mitad del actual servicio de la deuda externa, más la mitad de los gastos militares anuales."

Es evidente que si se realizaran estudios similares para cuantificar los recursos necesarios para cubrir otras metas de equidad consideradas mínimas en materia de salud, saneamiento, vivienda, etc., el total de los recursos públicos necesarios

³⁶ Según el informe, de ese costo el 56% puede vincularse específicamente a la obtención del objetivo de equidad y desarrollo ciudadano, mientras que un 26% sería vinculable directamente con el objetivo de competitividad, con el resto dirigido a ambos objetivos simultáneamente.

superaría los límites materiales del producto y/o los límites políticos a una concertación con las minorías que controlan la mayor parte de ese producto.

La salida a esta contradicción sería demostrar que esas políticas generarán un crecimiento del producto suficiente para autosustentarse una vez logrado el impulso inicial. Consciente de esto, el informe intenta una justificación: "Si se asume que la diferencia de ingreso entre los que han completado la educación primaria y los que no lo han hecho representa su diferencia de productividad y se multiplica esa diferencia por la proporción de personas con educación primaria incompleta en la población activa adulta, se concluye que la elevación del nivel educativo, si los demás factores no varían, produciría un aumento mínimo del PIB de poco más del 1% en países de amplia cobertura educativa, como Costa Rica y Uruguay, y un máximo de 17% en el caso de Brasil, donde la escolarización de un gran porcentaje de la población es baja." Y concluye: "En comparación con este beneficio potencial, el costo [promedio latinoamericano] de mejorar la calidad y la cobertura de la enseñanza (0.5% del PIB), de extensos programas de educación de adultos (0.1%) o del reajuste de los sueldos del magisterio (0.6%), parecen desembolsos más bien modestos."

Ese ejercicio matemático tiene tres supuestos implícitos:

- a) la plena ocupación de los recursos humanos;
- b) que el incremento generalizado en la productividad de cada trabajador ocupado se traduce en un mayor ingreso real personal y no en una baja de los salarios o ingreso de los trabajadores en general
- c) la disponibilidad de los niños, jóvenes y adultos para ser educados y capacitados, lo que requiere un cambio previo en las condiciones de la economía popular y altas expectativas de mejoría, que deben ser sostenidas por el ejemplo cotidiano del éxito.

Lamentablemente, la validez de estos supuestos no es encarada en este documento (ni tampoco en el específicamente económico de la CEPAL). En otros términos, si bien hay aquí una mayor especificación del modelo económico para el cual se quiere que el sistema educativo genere recursos humanos, ella es insuficiente, con lo que la viabilidad económica y política y, sobre todo, la sustentabilidad de las políticas planteadas resulta precaria.

III. 5. La respuesta de los gobiernos

En abril de 1991, organizada por la UNESCO, se realizó en Quito la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, donde los Ministros de Educación de la región firmaron una Declaración³⁷ en la que manifiestan que "...estamos en un momento de enorme trascendencia histórica, definido por la necesidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo, que responda a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política", para luego ratificar una serie de compromisos que ya habían asumido en Jomtien.

Los gobiernos de la región se encuentran en una contradicción: tienen que administrar la receta del ajuste estructural sin contar con suficientes instrumentos compensatorios, a la vez que tienen que defender la legitimidad del sistema político que produce autoritariamente tales políticas. Y saben que un retraso considerable en obtener resultados positivos puede hacer esa doble tarea imposible.

Desde esa perspectiva, la posibilidad de una intervención masiva en relación a la educación es bienvenida, pero sorprende a los gobiernos sin proyectos operativos, y en pleno proceso de desmantelamiento de las estructuras que estaban a cargo de la gestión educativa. Por eso se multiplican las comisiones especiales, al margen de Ministerios, donde a menudo los consultores externos llegan a dar ideas cuyo conjunto no constituye un programa integral, y que no siempre son adecuadas a cada contexto específico.

En general, salvo excepciones³⁸, la adhesión de los gobiernos a la propuesta de Jomtien o a los programas del BM o el BID no puede ser tomada como una propuesta autónoma, resultado de una

³⁷ "Declaración de Quito", en Educación 2000. Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo, UNICEF-UNESCO, Quito, 1991.

³⁸ Como puede ser el caso de Colombia, donde se venía trabajando desde el interior del sistema en líneas que convergen con la propuesta hoy planteada. Ver: Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987, UNESCO/OREAL, Santiago, 1990. Allí se dice: "El esfuerzo de masificar esta experiencia (Escuela Nueva) se inició en 1981 con la formulación del plan de fomento de la educación en el área rural y centros menores de población. El plan desarrollado a partir de un sistema de nuclearización, pasó de 1000 escuelas en 1980, a 8000 en 1987", pag. 124.

voluntad política construída desde el interior de estas sociedades, sino como una aceptación de lo que se ve como inevitable.

III. 6. La reacción de las ONG

Dado el papel que los mismos OI crecientemente asignan a las ONG como agentes en todas estas propuestas educativas, es necesario conocer su reacción a las propuestas plateadas. Esto resulta particularmente importante porque las ONG, sobre todo las vinculadas a prácticas de Educación Popular (EP), han tenido un papel central en la discusión de los paradigmas educativos en la región, así como una práctica de relación continua con los sectores populares, cuyas necesidades básicas de aprendizaje recibirían tratamiento prioritario.

Una aproximación a esa reacción puede obtenerse del reciente "Encuentro Latinoamericano de Organizaciones No Gubernamentales sobre Educación para Todos", organizado por REDUC, CEAAL y ASONG en Punta de Tralca, Chile, entre el 23 y el 25 de abril de 1992, del que resultó un documento de conclusiones titulado "La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y las organizaciones no gubernamentales de América Latina".

Dado que se trata de una declaración, redactada y asumida colectivamente en una reunión, no sería justo comparar el documento con estudios como los comentados anteriormente, pues es demasiado retórico. Sin embargo, puede ser el mejor puente disponible entre las propuestas educativas que vienen de los OI y la agenda que debemos discutir durante el próximo año.

La lectura de dicha declaración produce una sensación de estar viviendo una paradoja: en el momento de la llamada "derrota" del movimiento popular, de sus proyectos, de sus estrategias, de la pérdida de paradigmas, en el momento en que el poder global impone sus proyectos y lineamientos de políticas, su victoria sería pírrica, pues el vencedor habría asimilado los valores y propuestas de los vencidos (la educación como derecho humano de todos, la descentralización, la autogestión, la participación, la relación escuela-medio, la prioridad de satisfacer las necesidades básicas de todos, el compromiso con la equidad y la democracia, etc. etc.).

En efecto, tomando como referente explícito la propuesta de Jomtien, la declaración festeja "el triunfo" de las ideas siempre sostenidas por la EP. Esto parece ignorar la crisis por la que, a

nuestro juicio, pasaba y pasa actualmente la práctica de EP, ventilada, pero no resuelta, desde hace algún tiempo en discusiones y reflexiones dentro del movimiento ³⁹.

La declaración parece no compartir la hipótesis materialista que diría (incluido Durkheim) que detrás de todo sistema educativo (y de toda propuesta eficaz para el mismo) hay una cierta configuración de fuerzas sociales y políticas. Admitir eso, y dada la configuración actual del poder global, debería llevar en principio a ver el nuevo discurso educativo como una paradoja ⁴⁰.

En cambio, la declaración parece tomar acríticamente las propuestas educativas, afirmando que "todos esos actos, declaraciones y propuestas revelan la intención de la comunidad internacional de otorgar a la educación una importancia de primer orden". Además, a su juicio, "las convicciones que animan el llamado de la Conferencia (Jomtien) y la forma de mirar a la educación que de ella emerge, recogen también la experiencia de décadas de trabajo de las ONG latinoamericanas entre los más pobres del continente". Comparten también el diagnóstico de que vivimos una crisis educativa de nuevo signo: no se trata de un problema meramente de cobertura, sino de calidad.

Caracterizan el momento actual afirmando: "Estamos frente a la posibilidad de un cambio educativo decisivo para nuestra historia" ⁴¹. "Los actuales procesos de democratización y de

³⁹ Ver, por ejemplo: Sergio Martinic y Horacio Walker (editores), Profesionales en la acción. Una mirada crítica a la educación popular, CIDE, Santiago, 1988; Rosa María Torres, Discurso y práctica en educación popular, Textos N° 9, CIUDAD, Quito, 1988; Luis Sime, Los discursos de la Educación Popular, TAREA, Lima, 1991.

⁴⁰ Un método que se usaba (y abusaba) en el pasado era el de intentar despejar esas paradojas diferenciando entre el nivel del discurso (potencialmente ideológico) y el nivel de los efectos reales previstos de las políticas que ese discurso justificaba. Esos efectos reales -seguía proponiendo ese método de análisis- no sólo podían ser previstos (y denunciados) sino que también podían ser modificados mediante una acción colectiva consciente, uno de cuyos momentos era la resignificación como ideológico del discurso pretendidamente científico, o el develamiento del engaño o autoengaño en la expresión de intenciones.

⁴¹ Admitiendo la posibilidad de que ese sea el caso, su fundamento último no sería la voluntad política de los OI o los gobiernos. Tal vez ayudaría tener la perspectiva de aquel otro

concertación en América Latina colocan en la agenda política la temática de la educación". No sería entonces por una necesidad económica del sistema en recomposición, sino por los requerimientos de legitimidad, equidad y participación; la vinculación entre economía y educación se debilita allí, al presentarse al cambio educativo como un movimiento que responde a una transformación de la política.

Sin embargo, en otro párrafo se retoma la tesis más amplia de CEPAL-UNESCO: "Las políticas educativas constituyen uno de los ejes de la transformación productiva y de la generación de una nueva ciudadanía, que asegure la profundización de la vida democrática en la región, y contribuyan a superar la crisis económica y política que nos afecta". Y también se afirma: "Estamos frente a un proceso de internacionalización de nuestras economías, proceso al cual no podemos negarnos. Sin embargo, es preciso ir más allá de la búsqueda de competitividad mediante la exportación... es necesario agregar valor: conocimiento y tecnología a nuestros productos...necesidades que vienen del mundo de la producción".

Aunque se regresa al énfasis anterior: "Pero también es urgente pensar la educación más allá de su funcionalidad económica". "Finalmente, ha quedado en claro que el desarrollo económico y social se exigen mutuamente, y que ambos giran en torno al conocimiento y la cultura".

Se afirma la tesis según la cual "los pueblos latinoamericanos sobreviven gracias a su cultura, su creatividad, su ética solidaria, su religiosidad...espíritu...que aún mantiene su vitalidad". Y que "la cultura, los valores, la creatividad, son las dimensiones en las que actúan primordialmente las ONG latinoamericanas y por ello mantienen su compromiso de que, cualesquiera sean las vicisitudes por las que atraviesen nuestros pueblos, tales dimensiones no se perderán...". "Esta es la perspectiva desde la cual las ONG participan en los esfuerzos que realiza la comunidad internacional en favor de la satisfacción de las necesidades de aprendizaje."

Suscribiendo una determinada concepción de la política, se establece que la forma política que correspondería a esta etapa son los "pactos educativos" y el objetivo de "atender los requerimientos de sociedades en procesos de modernización"⁴². En la nueva

ejercicio de voluntad política internacional llamado la "Alianza para el Progreso".

⁴² El concepto mismo de "sociedad en proceso de modernización"

etapa, el Estado tendría "...un rol de evaluación y de compensación de las diferencias", y la sociedad "...la posibilidad de generar y de controlar los procesos propiamente pedagógicos a través de una gran diversidad de alternativas".

En cuanto al movimiento de EP, ante este giro de las políticas estatales, ahora asumiría "...una concepción ampliada de educación...", según la cual, "...la dicotomía entre formal/no formal pierde sentido. Una escuela con su propio proyecto educativo requiere de una relación abierta y fluida con los actores y contexto social al cual pertenece." En un esbozo autocrítico, se plantean otros problemas no resueltos, como que "ha existido poca preocupación por la eficacia y resultados de los aprendizajes obtenidos; la relación entre el saber cotidiano o de sentido común y el saber científico especializado no ha sido resuelta."

Aunque se plantea que las necesidades básicas de aprendizaje deberían ser determinadas "por las personas, grupos sociales y las sociedades" en un debate público, se afirma también que al menos una parte de éstas puede ser determinada verticalmente, pues se dice que "Nuestras sociedades han vivido, y en muchos casos siguen viviendo, procesos de desintegración social, de predominio de lógicas de fuerza y de guerra, de exclusión social, etc. que requieren de la recomposición de la comunidad nacional e internacional sobre bases éticas y comunicativas diferentes...*las transformaciones del Estado y de la política requieren de un nuevo tipo de ciudadanía y de participación que plantea necesidades básicas de aprendizaje precisas*".

Pero van a diferenciarse del FMI-BM: "El mundo de la producción ha impuesto la racionalidad del mercado como único y óptimo

debería ser discutido, pues bien podría ser que mientras un segmento de la sociedad y su Estado se está modernizando, la gran mayoría se vea sujeta a un proceso de regresión respecto a su inserción en procesos modernos. Pero esto puede ser difícil de visualizar si se sigue pensando desde el paradigma de integración social que dominó en los 60 y 70. Por otro lado, debe plantearse la cuestión de la relación entre la modernización y el proyecto civilizatorio que se conoció con el nombre de Modernidad. Una de sus características fué la centralidad del conocimiento como vía de liberación humana. Sería paradójico que, a la vez que se afirma que el conocimiento es la clave del desarrollo humano, se pretenda pasar a un pragmatismo que eluda la no siempre rápida mediación del conocimiento sistemático como guía para la acción.

principio integrador de la sociedad. Rechazamos esta interpretación excluyente del ordenamiento social...es necesario considerar las exigencias culturales, éticas y políticas como un factor importante de control y dirección de los procesos de transformación que ocurren en nuestras sociedades"...trabajar con los excluidos de la modernidad... con los más pobres." ⁴³

Muchas son las contradicciones que enfrentan los agentes y organizaciones adscritos a la EP, pero una en particular es pertinente para esta coyuntura: el recurso principal que pueden aportar a la iniciativa de la Educación para Todos es su cercanía histórica a los sectores que serían destinatarios principales de esa iniciativa, lo que se manifiesta en las metodologías y formas organizativas predominantes. Sin embargo, creemos que la ideologización que acompañó esa experiencia impidió lograr un conocimiento cabal de la situación popular, de sus disposiciones y deseos, punto de partida obligado para una intervención masiva eficaz. Desde este punto de vista, urge una reflexión autocrítica que potencie las significativas capacidades de esta corriente y con ello su posibilidad de incidir en la orientación del proceso educativo.

Se trata, en resumen, de una declaración que reacciona positivamente a las iniciativas educativas que vienen del nuevo orden estatal y que acepta el desafío de moverse dentro del nuevo espacio que así se abre. Sin embargo, muestra al mismo tiempo que la EP no ha saldado aún cuentas con su propia historia, lo que podría favorecer la improvisación, así como que las cuestiones que esta coyuntura plantea no han sido suficientemente trabajadas, ni elaborada una estrategia que pueda orientar a quienes sustentan un proyecto popular desde sus prácticas educativas. Por todo ello, nos parece sumamente importante y oportuna la iniciativa de CEAAL de discutir una agenda de trabajo para enmarcar una necesaria reflexión que acompañe a la (re)acción.

IV. LA AGENDA EDUCATIVA PARA LOS 90, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA

⁴³ Si el "mundo de la producción" al que se refiere es el mercado mundial dominado por la competencia monopólica y el ejercicio del poder por los Estados centrales, no queda claro el objetivo de la modernización. Por otro lado, el mundo de la producción es heterogéneo y en él también están las bases de una economía popular que puede generar otros valores y principios. Estas cuestiones deberían ser clarificadas para ganar en consistencia.

ECONOMIA

IV.1. El encuadre del diálogo sobre la propuesta

Si va a darse un diálogo democrático acerca de como avanzar hacia una Educación para Todos en América Latina, entre agentes tan dispares como los OI, los gobiernos de turno, las organizaciones sociales y las redes de ONG en cada país o en el subcontinente, cada participante deberá hacerse una composición de lugar, conocer los proyectos más amplios que dan sentido a las otras propuestas en el campo de la educación, y anticipar los intereses, recursos y acciones o reacciones probables de los demás. Sin estas bases, el diálogo puede volverse un "diálogo de sordos", en tanto las manifestaciones de cada uno no podrán ser propiamente recodificadas para establecer puntos de convergencia, diferencias relevantes, márgenes de colaboración, negociación y compromiso.

Siendo la tarea de elaborar ese marco de sentido una empresa colectiva, ahora solamente presentaremos un cuadro de situación que no pretendemos haya sido suficientemente fundamentado en este trabajo, pero que puede tomarse como una hipótesis, que por otra parte es la que orienta la selección de algunas cuestiones que creemos deberían estar en el orden del día interno.

Según esta hipótesis, estaríamos ante la siguiente situación: la iniciativa para el cambio educativo en América Latina está hoy en manos de una alianza de OI: el Banco Mundial -corresponsable con el FMI de que nuestros países sigan los lineamientos de política económica que responden a la doctrina del ajuste estructural- y diversas agencias de las Naciones Unidas -responsables de compensar el sufrimiento y la violación de los derechos humanos que implica esa administración de la crisis, así como de mantener la estabilidad de las instituciones de la democracia representativa.

El hecho de codirigir ese ajuste macroeconómico, su mayor disponibilidad de recursos financieros, y la ventaja ganada en materia de sistematización de investigaciones empíricas sobre los microprocesos de enseñanza-aprendizaje, los cuales le han permitido proponer medidas concretas y simples de acción masiva, son algunos factores que favorecieron hasta ahora la hegemonía del BM dentro de esa alianza.

El papel relativamente subsidiario de la UNESCO, que por sus objetivos debería liderar en este terreno, tal vez pueda

explicarse por el desenlace del conflicto acerca del proyecto de comunicación que planteara para un nuevo orden mundial en los 70. Esta hipótesis ad-hoc sirve además para recordar que detrás de estos OI, con toda la autonomía relativa que puedan tener, hay una correlación de fuerzas -no sin contradicciones internas, como mostramos más arriba- dominada por el bloque de los países del G-7, y que su legitimidad inmediata, así como los recursos que reciben, dependen en general de la aprobación de sus políticas por los poderes políticos de esos países.

El bloque de agencias de Naciones Unidas está en un proceso, posiblemente de mediana duración, de explorar y eventualmente institucionalizar una coordinación interagencial en el terreno y en su cúspide que, de darse, probablemente implicará una sistematización teórica más fuerte y una más coherente voluntad político-institucional detrás de sus propuestas de desarrollo humano. En qué medida esto signifique una mezcla de recursos que balancee el peso del BM, o que se logre atraer a éste hacia un proyecto de política social orientada por los derechos humanos, es algo que no puede anticiparse.

En todo caso, el mismo BM ha dado señales de estar dispuesto a apoyar proyectos educativos nacionales de contenido social y político avanzado, si éstos contribuyen a las metas que se ha planteado. Si hay condicionamientos para tal aceptación, éstos estarían ligados no tanto al contenido específico de los proyectos educativos de los gobiernos latinoamericanos, como al cumplimiento de las recetas del ajuste estructural. Así, una condición previa es la reforma de las estructuras del "contexto educativo", es decir, avanzar en la descentralización, la modernización y la flexibilización de la gestión educativa, desmontando los poderes instalados en los Ministerios de Educación y, por elevación, en los gremios magisteriles.

Por otro lado, las recetas del ajuste han sufrido algunos cambios y rectificaciones en el transcurso de la pasada década y podrán experimentar todavía otros en ésta ⁴⁴. La CEPAL, como

⁴⁴ De hecho, la corta historia del ajuste cuenta ya con etapas y evoluciones significativas. Ver: Frances Stewart, "La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980", ponencia presentada ante el Seminario sobre "Las crisis macroeconómicas, la reforma de las políticas y los pobres en América Latina", organizados por el Programa Cornell de Políticas de Alimentación y Nutrición, en colaboración con el Centro Internacional de Agricultura Tropical, la Fundación Ford y

organismo económico para la región, puede ayudar a balancear el peso científico-técnico del BM en la discusión de las alternativas tanto económicas como educativas, desde una perspectiva más nacional o, al menos, regional ⁴⁵. Ya a nivel del sistema mundial, la revitalización del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y un desarrollo de las atribuciones de la Secretaría General podría igualmente contribuir "desde arriba" a ese balance.

Ni el BM, ni el BID, ni las agencias de las NU, ni la CEPAL, tienen, sin embargo, una perspectiva suficientemente concreta sobre el modelo de desarrollo económico que podrían experimentar nuestros países en el futuro. Apenas hay consenso sobre la necesidad de una modernización a tono con las nuevas tendencias tecnológicas, en las que el conocimiento será central. Se plantea la hipótesis de que ese conocimiento será portado por un "capital humano", cuya producción estará a cargo de procesos educativos, de allí la centralidad de la educación ⁴⁶.

Por otro lado, las agencias de NU plantean la educación como requerimiento de las mayorías para sobrevivir, satisfacer sus necesidades básicas y participar en los procesos de democratización. Pero tampoco hay una explicitación suficiente del modelo político moderno propuesto para nuestros sociedades, aunque hay referencias a una democracia participativa y a un sistema racional de administración pública responsable.

Una mirada a las organizaciones sociales muestra que están en proceso de regresión o reconstitución, en buena medida como consecuencia de la redefinición del Estado y su papel social, que deja sin eficacia a los movimientos reivindicativos de orden nacional. Este proceso incluye la asunción de funciones sociales (salud, educación, saneamiento, etc.) y la correspondiente tensión entre estructuras diseñadas para otros tipos de acción -que tendían a asumir dimensiones de movimientos político-sociales

el UNICEF, en Cali, Colombia, del 1 al 4 de octubre de 1991.

⁴⁵ Qué papel puede jugar el BID, tal vez intermedio entre el BM y la CEPAL, es algo que debe ser explorado y no ha podido ser cubierto en este trabajo.

⁴⁶ Esta es apenas una hipótesis. Bien puede ser que el nuevo conocimiento sea del tipo "incorporado" en artificios productivos y que minimice la conciencia de los operadores, minimizando con ello el requerimiento de conocimiento de los mismos. En este caso, el "capital humano" sería una pequeña parte de la fuerza de trabajo, cuya formación no requeriría de la educación básica generalizada.

nacionales en su búsqueda de eficacia política- y los requerimientos de la gestión de servicios -que supone la delimitación a ámbitos locales de usuarios y plantea otras necesidades de organización, otras destrezas, otros criterios de representatividad y de eficacia.

Finalmente, los maestros, los técnicos y los responsables de la gestión educativa, sufren hoy un embate que parece hacerlos los principales responsables de la crisis del sistema. Sus organizaciones sindicales están entre los últimos reductos sindicales de resistencia al ajuste, aunque dedicadas más a la defensa de sus intereses que al planteamiento o al apoyo de alternativas superadoras. En cualquier caso, son un recurso humano fundamental sin cuya participación activa será imposible emprender las transformaciones educativas que supone la iniciativa de la Educación para Todos.

Las asociaciones de padres de familia, cada vez más exigidas de participar y aportar recursos, están viviendo la tensión entre seguir en un papel de apoyo pasivo a directivos autoritarios e incuestionables, o comenzar a tener un papel más protagónico, como representantes también de la comunidad, más a tono con el sentido de las nuevas iniciativas educativas.

En cuanto al movimiento estudiantil, que en el pasado se caracterizara por una alta politización de sus intervenciones, no siempre dirigidas a los problemas educativos mismos, no parece haberse actualizado aún como para intervenir como sujeto activo en el proceso de transformación educativa.

Por la imprecisión de las propuestas, así como porque sus sujetos -variadas articulaciones de OI, agencias gubernamentales, ONG, miembros de la comunidad educativa- están en proceso de reconstitución, la iniciativa educativa que nos ocupa se presenta, de hecho, como un espectro aún muy amplio de alternativas de acción (centradas, eso sí, en la llamada educación básica), cuyos elementos comunes incluirían:

a) el diagnóstico sobre la crisis de la educación y la necesidad de una transformación cualitativa del misma, trabajando hacia metas de expansión de cobertura de una educación que resulte útil para la vida cotidiana de los educandos y para los procesos macrosociales de competitividad y democratización,

b) la prioridad de avanzar en la descentralización, desburocratización y eficientización económica del sistema educativo

público,

c) una dosis variable de privatización de procesos educativos (paso del interés público al interés privado), sobre todo en materia de capacitación técnica, de producción de materiales y otras condiciones del proceso educativo, así como una expectativa de mayor contribución financiera privada directamente orientada a la educación ⁴⁷,

d) un mayor papel de las ONG -que se supone no están motivadas por el lucro sino por un interés social-, así como un creciente papel de las familias y comunidades,

Se dan, entonces, condiciones para las alianzas que se propugnan en Jomtien (los pactos de la CEPAL), con una participación muy variada de organizaciones locales, nacionales, regionales e internacionales, gubernamentales, multilaterales o privadas, dentro de una propuesta de transformación educativa relativamente amplia. Dado el carácter experimental de las propuestas concretas y la hipótesis que predomina de que hay que partir de la heterogeneidad para ganar la participación y enriquecer la búsqueda, hay también espacio para innovar en proyectos particulares que contribuyan, sin embargo, a las metas comunes.

Al pensar sus relaciones con los OI, las ONG deberán tener en cuenta algunas tendencias. Aparentemente, se hará cada vez más difícil trabajar con varias agencias a la vez y por separado, dada la tendencia a la cooperación interagencial en el terreno y a la coordinación interagencial desde arriba, mencionada anteriormente. Es más, puede esperarse que el mismo espíritu de administración eficiente de recursos escasos que está detrás de tales tendencias impulse a la coordinación entre ONG en un mismo programa o por referencia a una misma población meta, desalentando la usual coexistencia de programas paralelos o superpuestos para un mismo grupo poblacional, favoreciendo los proyectos integrales (que ataquen simultáneamente varias dimensiones de la problemática social) y coordinados e impulsando una relación más estrecha de las ONG con agencias de gobierno. Esto trae a la agenda de las ONG la cuestión de su propia organización, de sus redes, de sus

⁴⁷ Pero nadie ha sostenido que la iniciativa privada motivada por la ganancia podría encontrar rentable hacerse cargo de la universalización de la enseñanza básica. Sobre esto, ver: Juan Carlos Tedesco, Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina, Instituto Fronesis, Colección Educación, No 1, Quito, 1991.

competencias y especializaciones, de su relación con el Estado.

En este contexto, si bien será importante elaborar una agenda educativa con puntos de preocupación comunes (aunque haya diversas posiciones al respecto), y otros que marquen la óptica particular de los diversos participantes, esa eventual convergencia en una misma agenda será una débil base para una negociación efectiva, en tanto difieran la jerarquización de valores, los objetivos sociales, las posiciones sociales y políticas, las teorías del cambio social o las teorías pedagógicas que sustentan las distintas propuestas, así como los recursos materiales o de experiencia y el respaldo social e institucional con que cuenta cada participante. Y todo hace pensar que no hay condiciones para iniciar ese diálogo explicitando las propias posiciones y sacando a luz las de los otros, entre otras cosas porque los paradigmas mismos están en proceso de revisión. Posiblemente la forma más racional de proceder sería partir de los consensos y de las metas ya acordados, pasando a discutir las formas más idóneas para lograr los objetivos planteados ⁴⁸.

En tal sentido, si quienes tienen una historia de prácticas de EP se ven como parte de un movimiento o al menos como partícipes en una corriente cultural, y aspiran a jugar un papel protagónico en este proceso, podrían intentar presentarse a esa mesa de negociaciones con una agenda propia, con una anticipación adecuada de las agendas de los demás, y con la mayor claridad posible en cuanto a objetivos, fundamentos teórico-empíricos, recursos propios y respaldo social a sus propuestas. Si se aplica a sí mismo una regla que aplica a los sectores populares, aún faltaría otro ingrediente fundamental: la *organización* del conjunto de ONG y otros agentes de la EP en cada país y también en el conjunto de la región. Si la palabra organización es muy pretenciosa para lo que se puede lograr, tal vez haya que hablar de crear o consolidar un espacio de intercambio, de comunicación horizontal entre diversos practicantes de la EP durante esta década.

⁴⁸ Hay que tener presente que la propuesta de Jomtien, si bien comandada por los OI citados, fué antecedida de reuniones regionales de consulta con amplia participación de ONG y gobiernos nacionales. Si bien estos procedimientos no garantizan que los documentos firmados sean efectivamente un producto representativo de la reflexión colectiva, van creando compromisos y haciendo más difícil verlos como exclusiva expresión de un proyecto de determinadas agencias.

Si la autopresentación de la EP en el espacio que abre Jomtien va a resultar de un proceso de reencuentro, reflexión y diálogo de las ONG dedicadas a la EP durante el próximo año, de lo que se trata ahora es de plantear algunas ideas para un doble orden del día: la **agenda externa**, respecto a la cual es conveniente tener ya algunas hipótesis sobre la actitud a adoptar, y que no puede posponerse dado que la iniciativa la tienen otros, y la **agenda interna**, común a las redes de ONG vinculadas por su práctica de EP. Y todo esto especialmente referido a la relación entre educación y economía.

IV. 2. Algunos puntos de la agenda que interesan a los OI ⁴⁹

Preocupaciones centrales del BM

- Cómo ampliar el acceso a la escuela primaria, focalizando en los sectores de mayor pobreza y a la vez bajando los costos (los alumnos marginales, son los más costosos). Esto supone evitar que la extensión y el salto en calidad se haga por la vía de más maestros mejor remunerados, dado que la educación primaria seguirá siendo principalmente pública, pues esa vía entraría en contradicción con las políticas de ajuste que restringen el gasto público (además se hace casi imposible desvincular las variaciones en el salario de los maestros, del resto de agentes públicos). Por ahora se ha planteado invertir en otros "insumos" del proceso educativo: textos y otros materiales didácticos. La preocupación económica también lleva a privilegiar las formas menos costosas de capacitación a maestros (guías didácticas, educación a distancia, capacitación en servicio, etc.). Sobre todo esto, el BM tendrá poco interés en nuevos proyectos piloto, y sumo interés en capitalizar las experiencias ya probadas, para su aplicación masiva.

- Cómo mejorar la eficiencia de los sistemas de educación y capacitación. En cuanto a bajar los costos monetarios, el blanco principal son las estructuras centralizadas estatales, de manera congruente con la doctrina del ajuste, y la propuesta principal es la descentralización intraestatal, o pasar la gestión a empresas, ONG o comunidades. En cuanto a cambiar los parámetros de "productividad", el medio propuesto es mejorar la calidad de la enseñanza. Por se lado, hay en el BM un interés por la calidad en términos de resultados de aprendizaje, las formas de medirla, y las acciones menos costosas para incrementarla de modo de bajar

⁴⁹ No se pretende hacer un lista exhaustiva, sino destacar algunos puntos relevantes para esta discusión.

las tasas de deserción y repetición, etc.

- Cómo movilizar recursos para lograr sus metas. El BM mira hacia la sociedad (empresas privadas, ONG, comunidades, etc.) para que provean recursos financieros, materiales y humanos adicionales. (CEPAL advierte que poco puede esperarse de las comunidades dada la situación económica y que los recursos deberán provenir fundamentalmente del Estado, pero esto supone reformas fiscales de alto costo político y/o cambios en la doctrina del ajuste). Un aspecto de esto es ampliar la capacidad de elaboración de proyectos satisfactorios que permitan aprovechar los fondos ociosos disponibles.

Preocupaciones adicionales de las agencias de NNUU ⁵⁰

- Cómo armar una alianza amplia internacional alrededor de un proyecto universal de Educación para Todos, que se concrete en alianzas efectivas en cada país o región.

- Cómo multiplicar los efectos de la transformación educativa para apuntalar una política social integral que tenga resultados palpables en diversos campos (salud, niños, jóvenes, mujer, medio ambiente, etc.) de modo que se logre una mejoría evidente en la calidad de vida de los menos favorecidos.

- Cómo focalizar en la mujer, reduciendo las discriminaciones del sistema educativo en su contra, pero sobre todo para incidir en la mejoría de las condiciones de los niños.

- Cómo determinar las necesidades básicas de aprendizaje de manera consecuente con un modelo de gestión democrático-participativo, compatibilizando los imperativos de una modernización universalista con las diferencias culturales y socioeconómicas.

- Cómo diseñar un modelo básico operativo de desarrollo humano que pueda lograr consenso y sea asumido por los organismos que comandan las políticas económicas.

- Cómo integrar a los medios masivos de comunicación en la estrategia de dar Educación para Todos.

⁵⁰ Esta agrupación de la agenda se refiere más a énfasis que a preocupaciones exclusivas, por lo que no estamos diciendo que estas agencias (UNESCO, UNICEF, PNUD) no compartan las preocupaciones del BM, ni que éste sea totalmente ajeno a las que aquí listamos. Lo mismo vale para las siguientes.

- Cómo crear un ambiente propicio y motivación para el aprendizaje y hacer que éste revierta a corto plazo mejorando la calidad de ese ambiente.

Preocupaciones de la CEPAL

- Cómo vincular la reforma educativa de manera eficaz con el desarrollo de una economía empresarial competitiva a nivel internacional, cuando no se sabe qué líneas ni qué ventajas comparativas serán las que determinen el perfil productivo.

- Cómo invertir en ciencia y tecnología, en maestros y en fuerza de trabajo técnicamente capacitada, sin poder darles incentivos económicos que los atraigan y eviten su fuga fuera de la actividad, del país o la región. Cómo compatibilizar esto con el principio de equidad.

- Cómo manejar los subsidios educativos de manera eficiente para las metas propuestas de equidad y transformación productiva.

- Cómo fortalecer, en materia educativa, las instancias locales de gobierno y a la vez reforzar la capacidad del gobierno central para asegurar el cumplimiento del objetivo de equidad.

IV. 3. Hacia una agenda interna de la EP.

El orden del día de quienes aspiran a ubicarse respecto a la Iniciativa de Educación para Todos a partir de una práctica histórica de EP sólo puede resultar de un trabajo colectivo. Aquí sólo queremos destacar algunos puntos que nos parecen importantes.

¿Cuál es el sentido de la propuesta de Educación para Todos?

A fin de insertarse conscientemente en estos procesos, la EP debería tomar algún tiempo para analizar algunas cuestiones de fondo:

- ¿Por qué, siendo éste un momento en que se arrasa con los derechos humanos en nombre de una razón sistémica, siendo también un momento de demanda de información empírica precisa y, en todo caso, de conocimiento instrumental -tanto técnico como interpretativo-, se plantea una defensa de la educación como derecho, sobre bases morales, como formación universalista que trasciende las necesidades inmediatas?

- ¿Responde ésto a requerimientos sistémicos de la economía (el "mundo de la producción") o a las necesidades de legitimación política de un proyecto económico excluyente?

- ¿Existe realmente la voluntad política de asignar los recursos -directamente para educación así como para las necesarias inversiones complementarias- que requiere el cumplimiento cabal de las metas planteadas por la Educación para Todos?

- ¿Qué convergencias tácticas o estratégicas pueden darse entre esta propuesta y los intereses populares en la coyuntura actual?

- ¿En qué medida supera esta iniciativa una postura asistencialista, si ha sido diseñada al margen de la participación de sus destinatarios, y hasta dónde, sin cambios concomitantes en la economía popular, habrá motivación suficiente como para que niños, jóvenes y adultos, hombres y mujeres, estén dispuestos a acogerse a la propuesta de Educación para Todos?

¿Debe la EP mantenerse centrada en la educación no formal o debe entrar a participar activamente en la transformación de la educación escolar?

Las ONG vinculadas a la educación (de adultos) tienen ventajas comparativas en lo relativo a la educación no formal. Esto las pone en una relación de afinidad con agencias como UNICEF, a la vez que las hace necesarias para el BM y para los gobiernos, que no tienen una experiencia sustancial en ese terreno. Los agentes de la EP pueden reconcentrarse en este ámbito de acción, y/o participar desde el interior de la educación básica escolar.

Se plantea entonces esta cuestión: ¿debeproponerse a esas ONG que afiancen su punto fuerte (educación no formal de adultos) para convertirse en agentes de esa parte del proyecto de Educación para Todos, o debe alentarse que incursionen en la problemática de la escuela, por la que pasará el grueso de la propuesta y los recursos? (Esto último podría implicar, por ejemplo, desarrollar el vínculo escuela-medio, o una relación pedagógica más centrada en el alumno, en lo cual la EP puede tener bases históricas favorables.)

En cualquier caso, el alcance masivo de la Educación para Todos requerirá elaborar métodos flexibles que superen las limitaciones de algunas metodologías estandarizadas de la EP. Esto

requiere completar una revisión autocrítica de tales prácticas ⁵¹. Asimismo, enfrentada a la situación de hecho de que la iniciativa es ajena, y que está concentrada en el sistema escolar, la EP tendría que revisar su propia historia de crítica e incluso distanciamiento del sistema educativo formal. Esto supone clarificar las razones por las que se considera oportuno colaborar protagónicamente con este proyecto. ¿Ha cambiado la EP su teoría pedagógica? ¿Considera que ahora es posible modificar las relaciones educativas en la escuela? ¿Está respondiendo adaptativamente a la visión de que ésta es la única posibilidad de obtener recursos para reproducir sus organizaciones?

Si se decide intervenir en la escuela habrá que dar más atención a la "ingeniería escolar" ⁵², a la didáctica y a la tecnología de los medios educativos, para enriquecerlas desde la perspectiva socio-educativa que ha caracterizado a la EP. Habrá también que tener la disposición a aprender de quienes han venido trabajando en ese campo, y a poner a prueba los supuestos pedagógicos de la EP mediante una práctica vigilada por una investigación en-servicio. Sistematizar una etnografía de los procesos de enseñanza-aprendizaje escolares en que participen las ONG con prácticas de EP sería un aporte significativo a estas cuestiones.

¿Cuál será la identidad de la EP y la especificidad de su participación en la iniciativa de Educación para Todos, en particular en relación con la economía?

Si bien que hay que superar el economicismo latente o evidente en algunas aproximaciones de la propuesta de Educación para Todos, esto no significa afirmar una dicotomía entre economía y cultura y reclamar lo cultural como campo propio y o de mayor relevancia. Si bien es cierto que se puede caracterizar esta coyuntura como una de lucha cultural, por ello mismo debe retomarse la hipótesis de unidad compleja entre economía y cultura. Aunque sea tan material como lo demuestran los límites que está poniendo a la reproducción de la vida humana en esta

⁵¹ En esto, como en muchas otras cosas aquí planteadas, hay que tener en cuenta la escala, y admitir la importancia del maestro popular, promotor, o como quiera llamárselo: una metodología que puede ser liberadora si es aplicada por un maestro que comprende su sentido, a la vez que cuenta con las habilidades que ella exige, puede ser estéril cuando se repite a partir de un manual y no se dan esas condiciones.

⁵² Ver: Hugo Lovisoló, "Engenharia escolar: motivacao e autonomia", Río de Janeiro, 1991 (mimeo).

crisis, la economía está constituida simbólicamente, y es, por lo tanto, parte de la cultura. Más aún, si se comparte un proyecto de modernización, sin duda de signo "occidental", habría que tener en cuenta la hipótesis de que ".en la cultura occidental la economía es el principal ámbito de la producción simbólica" ⁵³. ¿Seguirá la EP afirmando su especificidad como una intervención cultural en sentido estrecho?

Ya se destacó la ausencia de un modelo económico que permita perfilar los requerimientos de educación que supone el nuevo proceso económico. En esto incide el hecho de que se está dejando en manos del mercado mundial definir tales perfiles para cada país. Sin embargo, es posible afirmar un modelo de economía popular que coexista e interactúe con la economía empresarial y la pública, que tendrá vigencia sea cual sea el desarrollo de las actividades de exportación y, en general, de la economía empresarial capitalista. ¿Hasta donde corresponderá a la EP contribuir a definir ese modelo a partir de su propia práctica?

Por lo pronto, se requieren procesos educativos que enseñen a aprender sobre la marcha de las prácticas económicas, que desarrollen la capacidad de incorporar nuevas técnicas y adoptar variadas formas de organización, de innovar, de comunicarse eficazmente con los elementos socioeconómicos con los que se mantienen relaciones. Pero también esa educación deben dar la posibilidad de informarse y de mantenerse informado, en un proceso educativo que tenga seguimiento, para que la inversión en educación que hará la economía popular no quede obsoleta ante el cambio vertiginoso que traerán los mercados mundiales ⁵⁴. Desde esta perspectiva, la EP,

⁵³ Marshall Sahlins, Cultura y razón práctica. Contra el utilitarismo en la teoría antropológica, Gedisa Editorial, Barcelona, 1988.

⁵⁴ Si pensamos la relación economía-educación desde la perspectiva de los requerimientos de una economía popular en formación, lo que se requiere son procesos educativos de alta flexibilidad. Esto se refiere, por ejemplo, a: i) los ritmos (adecuación a ciclos productivos, de mercado, horarios diarios, etc.); ii) las disponibilidades de asistencia asociadas a problemas cotidianos (un alumno que tiene que dejar de asistir por varios meses y sin embargo puede reentrar retomando el ciclo donde lo dejó); iii) los contenidos curriculares, permitiendo ejes temáticos que varíen con los problemas cotidianos emergentes o que permiten una vinculación más estrecha entre enseñanza-aprendizaje y resolución de problemas reales *sin por eso perder sistematicidad* (por ejemplo: sobre la base de un currículo de matemáticas, que

históricamente centrada en la formación, debería prestar más atención a los contenidos. En lo que hace a nuestro tema específico, debería estudiarse y comprenderse el funcionamiento de la economía en general y de la popular en particular, y atender al seguimiento e información continua de los educandos en esta materia. Esto supone nuevas prácticas cuyo contenido y alcance deberían incorporarse en la agenda.

Un problema fundamental, caro a la tradición de la EP, es la vinculación entre la vida cotidiana y los procesos macrosociales, en este caso, entre la economía doméstica, popular, y los procesos macroeconómicos a escala mundial. Pero si la economía popular no es sólo la doméstico-local, sino que se proyecta como subsistema dentro de la economía local, regional o nacional, el problema no

debe seguir un orden lógico, se pueden ir cambiando coyunturalmente los referentes concretos de los problemas matemáticos que se usan para ejercitar las habilidades adquiridas); iv) las relaciones maestro-alumno, permitiendo alternar el modelo de la clase magistral, con otro en que el conocimiento resulta de un proceso colectivo de planeamiento y búsqueda, eligiéndolos (sin dogmatismos) por su eficacia y por su afinidad con el tipo de contenidos así como de actitudes y comportamientos que se quiere desarrollar; v) quienes ocupan la posición de maestros, abriendo la posibilidad de traer al aula miembros de la comunidad o del gobierno, para exponerlos a la discusión o para recuperar su conocimiento sobre cuestiones relevantes para el proceso educativo; vi) la organización del grupo de estudio mismo, pudiendo, por ejemplo, concentrar varios grupos del mismo o diversos niveles alrededor de un mismo problema por un tiempo determinado.

Ya hay experiencias públicas masivas de una aproximación a estos requerimientos en América Latina, como es el caso de Escuela Nueva en Colombia (Ver: Rosa María Torres, Escuela Nueva: Una innovación desde el estado, instituto fronesis, Colección Educación N° 2, Quito, 1991.)

Estamos preparando para CEAAL otro trabajo sobre la relación entre economía popular y educación. Sobre la economía popular puede verse: José Luis Coraggio, "Del sector informal a la economía popular (Un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social)", PONENCIAS del instituto fronesis N° 1, 1992, y "Economía popular y vivienda (Entre el sistema global y el barrio)", PONENCIAS del instituto fronesis N° 1, 1992.

se resuelve superponiendo información sobre acontecimientos mundiales, por un lado, con la transmisión de técnicas de sobrevivencia, por el otro. Se trata de apoyar desde la educación el proyecto de articular una economía popular abierta, capaz de competir en los mercados con los que se vincula, con dinamismo endógeno y con capacidad de adaptación al cambio que proviene de los mercados mundiales.

La propuesta de transformación productiva con equidad sigue siendo, como señalamos antes, demasiado abstracta, al dejar fuera asuntos como el de la plena ocupación de los recursos humanos y el peso relativo que podrán tener las diversas formas de organización del trabajo. Es papel de la EP contribuir a complementarlo a través de la reflexión que puede hacerse sobre la base de las experiencias de educación y economía popular y su potencial. En esto debe tenerse en cuenta el marco estructural post transformación: todo hace anticipar que no vamos hacia una nueva estructura de posiciones y perspectivas estables en una nueva división social del trabajo, sino que lo que esa propuesta abre es un largo período de dualización y de inestabilidad estructural para los sectores populares ⁵⁵.

Es necesario vincular más estrechamente los procesos de educación popular con el espacio de aprendizaje y problematización que conforman los procesos de gestión económica y política: empresas populares de producción mercantil, empresas populares de gestión de servicios colectivos para el autoconsumo, empresas de comercialización mancomunada, etc.; pero también, por un lado, la vida familiar (las cuestiones de género y generacional), o la vida pública (la cuestión de la gestión municipal responsable de servicios para todos los habitantes, del cuidado del medio ambiente local y regional, la regulación de la urbanización y el uso del suelo, la administración de sistemas de riego, el diseño y administración de obras de infraestructura popular, etc.). Avanzar en esta dirección requiere una relación educativa con seguimiento, lo que a su vez plantea la necesidad de ir más allá de programas puntuales.

Una economía popular más autodeterminada requiere internalizar al menos una parte del dinamismo de la creación

⁵⁵ En el mismo documento de la CEPAL se cita a André Gortz, previendo que, incluso en los países industriales, el 50% de la fuerza de trabajo estará en la categoría de temporal y otro 25 % en la de personal periférico estable pero continuamente requiriendo ser reciclado.

tecnológica. Centrada en la educación a partir del saber popular, la EP ha descuidado la investigación rigurosa como producción de conocimiento útil para las necesidades de la economía popular. ¿Cómo desarrollar una ciencia y tecnología (o el acceso a la misma) adecuada para la economía popular?. Y esto no se refiere sólo a las empresas populares, sino a las actividades de reproducción, a la gestión comunal de servicios, de justicia (en materia económica), de seguridad, de salud, de medio ambiente, de urbanización, etc.

Trabajar dentro de un paradigma educativo signado por el concepto de las NEBA plantea una tarea para la cual la práctica histórica de la EP afirma tener ventajas absolutas: la elaboración participativa de las demandas específicas de aprendizaje en cada comunidad educativa ⁵⁶. Pero la cuestión es ardua: ¿Cómo lograr la elaboración de un sistema jerarquizado de necesidades, que no responda a un patrón pre-establecido que se "descubre" a través de las artes dramáticas del promotor popular?. ¿Cómo abrir la posibilidad de revisión continua de esas necesidades, a medida que avanza el proceso educativo?. Y, ¿cómo hacer esto y a la vez propugnar la modernización como uno de los objetivos más abarcadores de la Educación para Todos?

Los métodos de evaluación colectiva de la satisfacción de tales necesidades son otro terreno en que la EP tiene experiencias importantes, a la vez que merecen una revisión crítica a la luz de la propuesta de Educación para Todos, para la cual no sería ya suficiente con una auto-evaluación al final de cada taller o período educativo. ¿Cómo conjugar una evaluación que, entre otras cosas, permita valorar comparativamente las innovaciones por su eficacia y eficiencia en el logro de metas educativas y a la vez se ajuste a procesos particulares de evaluación colectiva por la comunidad educativa? ¿Cómo evaluar la eficiencia externa y, en particular, el impacto sobre la economía popular y las condiciones de vida de los sectores populares?

¿Cuáles son los sectores sociales con los que trabajará la EP?

En cuanto al destinatario en cada proceso educativo particu-

⁵⁶ Basta referirse a lugares comunes en la jerga de la EP: " el reconocimiento de la diversidad", "partir de la realidad (popular)", "responder a las necesidades de la gente", "participación", "diálogo", "saber popular", "rescate de la cultura popular", etc. todas en perfecta sintonía con el lenguaje del documento de Jomtien.

lar, no se trataría ya de un grupo de educandos aislado, ni siquiera de una comunidad local. En particular, en lo referente a la relación con la economía, es preciso plantearse varias cuestiones: ¿Cómo extender el proceso educativo, de manera integral y a una escala mayor, para articularlo con los procesos económicos populares? No es lo mismo trabajar en un barrio por el agua, o en una cooperativa por la comercialización, que tener que trabajar con varios grupos diversos, complementarios y por momentos competitivos, donde la dinámica económica de conjunto deja de ser un dato y pasa a ser materia de acción y por tanto de conocimiento. ¿Cómo definir un currículo con la participación de una o varias comunidades teniendo en cuenta los intereses contradictorios que éstas plantean, generalmente económicos, pero sin abandonar un proyecto democratizante que supone contribuir a desarrollar el poder popular a partir de colectivos más autosuficientes? ⁵⁷.

El papel protagónico de las mujeres en el funcionamiento de la economía doméstica y en la más amplia economía popular es reconocido, así como su papel como agente de socialización y/o de cambio, también en materia económica. La participación de las mujeres en estos procesos educativos es vista entonces como una inversión con un mayor multiplicador. Si bien hay un reconocimiento de esta prioridad, el BM la piensa a largo plazo (prioridad a las niñas) o UNICEF se queda en el reconocimiento (y consiguiente prioridad) del papel de la mujer como agente privilegiado del cambio para sus programas sociales, con lo que queda un largo camino por recorrer en términos de la liberación femenina al que muchas ONG vinculadas al movimiento de EP pueden contribuir.

La EP puede contribuir a mostrar que para incrementar la participación de la mujer es necesario intervenir culturalmente en el medio, no sólo mediante la concientización de mujeres y hombres, sino planteando alternativas de organización de la economía doméstica que liberen la energía que las mujeres debe dedicar a la educación (socialización de algunas tareas domésticas, obras que faciliten el abastecimiento, difusión de técnicas que reduzcan su tiempo de trabajo dedicado a la producción o reproducción -aunque esto no aumente los ingresos monetarios-, etc).

⁵⁷ Todo esto se hace más complicado en las grandes ciudades, donde tiende a concentrarse la pobreza y los programas. Dar otro peso y apreciar otras escalas de lo económico implica también revisar la separación entre cultura, economía y política.

La posición a favor de los trabajadores que ha caracterizado al movimiento, y su doctrina de la liberación, suponen encarar algo que tienden a eludir los OI: ¿cómo integrar a los maestros como sujetos de estas transformaciones y no sólo como portadores de relaciones que hay que invertir o transformar a su vez ⁵⁸? Creemos que sería un error que la EP piense que puede asumir la tarea de "capacitar a los maestros" desde sus ONG. Debería comenzar por reconocer que los maestros tienen una identidad, una historia, una práctica y una experiencia valiosas en la educación formal, de la cual los educadores populares, concentrados en lo no formal, tienen también que aprender. Por lo demás, hay corrientes pedagógicas muy diversas dentro del mundo escolar latinoamericano, que deben ser conocidas por la EP.

¿Tiene aún la EP el objetivo de contribuir a la construcción de sujetos sociales? En tal caso, ¿cómo procedería dentro de la propuesta de Educación para Todos y qué sujetos prefigura?

El planteamiento de la Educación para Todos es de tal alcance ideal que la mera aplicación a cabalidad de sus propuestas supondría una democratización efectiva por la vía del desarrollo de un poder de las mayorías desde abajo. Sin embargo, en cada coyuntura habrá siempre la posibilidad de que la misma propuesta, los mismos términos y hasta metodologías similares respondan a proyectos políticos muy diversos. En este sentido, una presencia fuerte y congruente de parte de los agentes de la EP contribuiría al cumplimiento de los altos objetivos declarados en la iniciativa que nos ocupa.

En cualquier caso, las preocupaciones fundamentales de los sectores populares pasarán por la problemática inmediatista de su supervivencia, de la seguridad económica, y es de los procesos de resolución de esos problemas de donde pueden surgir nuevos sujetos colectivos populares, capaces de participar de manera no subordinada en un sistema democrático. Este punto de vista se enmarca en una visión política que reconoce la existencia de estructuras, mecanismos y proyectos de poder, evitando la idealización de la democracia real y de la cultura popular, y que advierte la necesidad de conformación de un poder popular para que se desarrolle efectivamente un sistema democrático-participativo. ¿Qué concepciones de la política, la democracia y la ciudadanía acogerá

⁵⁸ Desde este punto de vista, llama la atención que las redes de ONG vinculadas a la práctica de EP no se conecten más frecuente y dialógicamente con las organizaciones de maestros en la región. Al menos no estuvieron en la reunión de Punta de Tralca.

la EP en esta coyuntura?

En la misma línea, creemos que, ante la propuesta de los organismos multilaterales de "focalizar los recursos en los sectores de pobreza extrema", y si bien la EP ha surgido y sido pensada eminentemente como dirigida a los sectores más pobres, debe plantearse una política que permita al campo popular adquirir una solidaridad orgánica, lo que implica ver lo popular como campo social y culturalmente heterogéneo, no reducible a "los pobres".

De hecho, el mismo proceso de globalización desdibuja las estratificaciones y clasificaciones sociales y plantea un nuevo desafío: la extensión de las intervenciones a los sectores medios en proceso de pauperización o, más en general, al conjunto de los trabajadores y sus familias, independientemente de su nivel histórico de consumo, educación y participación política. Ver esto por anticipado requiere una mayor diversidad de estrategias y métodos, así como una gran vocación pluralista por parte de la EP.

La posibilidad de constituir un poder popular democrático, con fuertes bases locales y, sin embargo, de alcance nacional y proyección latinoamericana, depende en buena medida de los niveles de comunicación en el interior del campo popular. Un encuentro efectivo de las diversas formas de lo popular, un desarrollo de identidades por referencia al otro, la composición misma de un campo popular como tal, requieren el desarrollo cualitativo de los procesos de comunicación. Y, en esto, la EP puede también hacer aportes fundamentales, dentro de la propuesta de Educación para Todos.

¿Qué papel jugará la investigación en una reflexión sistemática para dar fundamento a las acciones educativas?

El diálogo con los agentes que tienen la iniciativa (y los recursos), supone también que la EP, fiel a su espíritu crítico, se interrogue acerca del fundamento científico que tienen las propuestas del BM y otras agencias con respecto al proceso educativo, aceptando el desafío de entrar en estudios detallados, con hipótesis críticas pero *con espíritu científico*. En la misma línea, implicaría reconocer el carácter muchas veces retórico del propio discurso y del de algunas agencias, contribuyendo a controlar que las propuestas que se hagan a la comunidad para ganar su participación sean serias y efectivas.

En la declaración de Punta de Tralca se caracterizaba este momento como la "posibilidad de un cambio educativo decisivo para

nuestra historia", posibilidad que resultaría de la decisión de los OI de atender a demandas emanadas de la democratización. Sin embargo, la posibilidad de una ruptura educativa histórica podría haber sido apreciada, desde la misma teoría de la EP, mediante otra hipótesis teórica tanto o más fructífera: la crisis profunda que afecta a nuestras sociedades y golpea la vida cotidiana de los sectores populares, crea condiciones inéditas para el aprendizaje de los adultos (campo privilegiado de las intervenciones de la EP) al poner en cuestionamiento los esquemas de reproducción o supervivencia antes eficaces, planteando la necesidad masiva de nuevo conocimiento, de actualización a todos los niveles. Las crisis motivan actitudes teóricas respecto al mundo, cuestionan lo que se consideraba verdadero por su mera eficacia ⁵⁹. Investigar la validez de esta hipótesis no sólo facilitaría la vinculación con la economía popular, sino que sus resultados podrían dar un sustento más sólido y original a la pedagogía popular.

⁵⁹ "Una educación popular realmente amplia, que ahonde hasta lo profundo de lo personal, es sólo posible en tiempos fuera de lo normal y cotidiano, en tiempos de fuertes convulsiones políticas, de fuertes conmociones existenciales", (Paul Steinmetz -1929). Citado por Martha Friedenthal-Haase en "Educación de adultos y crisis en el pensamiento de Martin Buber", en: Educación, Vol 45, Instituto de Colaboración Científica, Tübingen, 1992.

APENDICE: TRABAJOS QUE PODRIAN CONTRIBUIR A ESTA DISCUSION ⁶⁰

Si bien de lo dicho hasta ahora surgen muchas tareas posibles para apoyar la discusión planteada, intentaremos señalar algunos trabajos que nos parecen indispensables y que podrían encararse como monografías, con la máxima rigurosidad posible, pues la competitividad "comienza por casa": estamos ante una propuesta mundial, donde los OI que controlan los recursos tendrán muy en cuenta la eficacia de los fondos invertidos en una u otra región. América Latina -y las ONG como medidoras potenciales de una parte creciente de esos recursos- debe aprestarse para obtener parte de esos recursos y utilizarlos eficientemente para mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de autodeterminación de nuestros sectores populares.

Algunos posibles trabajos son:

- El proyecto de Educación para Todos. Sus antecedentes, sus actores (vistos desde su propia historia y objetivos internos) e institucionalidad, sus objetivos estratégicos y metas, en particular en relación a las NEBA de contenido económico. Viabilidad y recursos disponibles. Situación y experiencia reciente en América Latina y en otras regiones, en particular respecto al papel de las ONG y al efecto que sobre la especificación de la propuesta tiene la alianza con los gobiernos. Revisión del alcance de los "pactos educativos" (Bolivia, Colombia, Ecuador, República Dominicana, etc.).

- Los sentidos posibles de la participación de la EP, desde la perspectiva de las relaciones entre cultura popular, crisis y modernización económica. Vigencia y necesidades de renovación del marco teórico de la EP.

- Análisis de las posibilidades y eventuales ventajas de que la EP opte por: a) insertarse en los procesos de extensión de la enseñanza primaria; b) concentrarse en la educación de adultos, ampliando ese espacio dentro de la propuesta de Educación para Todos, y desde allí trabajar en la relación medio-escuela. Experiencias al respecto en la región, con especial referencia a la economía.

- Discusión sobre las perspectivas económicas vistas desde un

⁶⁰ El encargo de CEAAL incluía expresamente que se plantearan algunas líneas para otros trabajos preparatorios, que aportaran insumos a la discusión de la agenda educativa.

punto de vista popular. Perspectivas del ajuste y la evolución de las políticas económicas a la luz de las experiencias acumuladas en América Latina y la evolución de la economía mundial. Perspectivas de una economía popular como subsistema con dinamismo propio. Requerimientos educativos para su desarrollo.

- El campo de las ONG y otros agentes vinculados a la perspectiva de la EP en América Latina con experiencia en la promoción económica (en sentido amplio, esto incluye no sólo las ONG de EP y promoción económica, sino las vinculadas a la comunicación y la cultura en sentido limitado, agentes como los asistentes sociales, los pastores, los maestros y médicos vinculados a los sectores más pobres, o que han utilizado metodologías afines a la EP, etc. etc.). Un balance objetivo de quiénes somos y con qué recursos contamos, nuestras contradicciones y los obstáculos para una acción coordinada. La institucionalidad existente y sus tensiones. Propuestas para lograr una representación consensual de la EP en general y en relación a la promoción económica en particular.

- Necesidades de preparación de los agentes de la EP ante la posibilidad de participar en la Educación para Todos y propuesta para avanzar en esa dirección. Aspectos generales: conocimiento de la propuesta y su sentido, de los agentes y nuevas modalidades de trabajo, de los nuevos métodos generalizables. Aspectos particulares: comprensión de la situación económica global y de la economía popular, de sus posibilidades y vías de acción más fructíferas. Experiencias en la región, en otras regiones incluidos los países del Norte. Necesidades básicas de aprendizaje en relación a la economía en distintos contextos (grandes centros urbanos, zonas rurales, etc. etc.).

- Problematicación de la relación de la EP con la investigación, la ciencia y la tecnología. Análisis de las limitaciones que las anteriores fórmulas tendrían en este proyecto, y propuestas alternativas. (Un desafío que se enfrenta para lograr la competitividad económica de la región es ligar tres niveles en el proceso de educación permanente y creciente para todos: a) las reglas de acción eficaces para la supervivencia económica; b) la capacidad más general para resolver problemas; c) el conocimiento teórico y tecnológico y una información permanentemente actualizada. En esto, la EP debería superar las tendencias al rechazo de los niveles más abstractos de conocimiento y hacer una propuesta desde la perspectiva de la educación no formal).

- ¿Qué sabemos de las expectativas y demandas efectivas de

los sectores populares en términos de NEBA en general y en relación a la economía en particular? ¿Cómo se expresan tales demandas y por qué medios o agentes? Sistematización, sobre bases empíricas, a partir de los casos en que esto haya sido expresa y seriamente encarado. ¿Cómo evitar el sustitucionismo sin perder la posibilidad de orientar y abrir posibilidades al movimiento popular? Formas posibles de encarar la definición de las NEBA, a partir de las perspectivas del desarrollo de una economía popular (que incluye su inserción en la economía empresarial y estatal, las que deberían tenerse en cuenta al proyectar tendencias).

- Los desafíos que plantea la masividad de la propuesta al movimiento de EP, con especial referencia a aspectos institucionales y económicos. Posibles modelos de articulación entre ONG, gobiernos, OI, comunidades y sus organizaciones, otros movimientos sociales, etc. ¿Cómo ir pasando de las experiencias piloto a los programas masivos? ¿Cómo lograr un sistema de comunicación y difusión que favorezca la innovación y evaluación comparativa?

- Modelos alternativos de EP en referencia a la economía. Cómo vincular niveles cada vez más complejos en un proceso de enseñanza aprendizaje que vaya resolviendo problemas prácticos y constituyendo sujetos colectivos a la vez. Las ventajas de ciertos asuntos: manejo del medio ambiente, urbanización popular, servicios urbanos, abastecimiento, etc.