

ciología germaniana de la modernización, el argumento de Rama no sólo pone a la educación como uno de los puntos centrales por donde pasa la disputa por el control y legitimación de las tensiones sociales sino deja abierta una línea de indagación que posteriormente, y enriquecida con nuevas perspectivas teóricas, postulará la autonomía relativa de educación y la necesidad del estudio de las dinámicas internas de los sistemas educativos. Así, los modelos “típicos ideales” que construye alrededor de los diferentes “estilos de desarrollo educativo”, si por un lado, pretenden dar cuenta de las especificidades nacionales de la relación entre educación y desarrollo, por otro, constituyen una primera tentativa de explicar y comprender el nuevo contexto sociopolítico desde las transformaciones y tendencias operadas en los sistemas educativos, y no simplemente como reflejo mecánico de las disputas en la estructura de poder.

Como se analizará en el próximo capítulo, los distintos estudios e investigaciones que entre 1975 y 1981 encarará el Proyecto *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe* (DEALC) profundizarán esta línea de indagación abierta, avanzando también en un proceso de producción intelectual que será tanto de revisión crítica de las perspectivas teóricas como de innovación conceptual.

Recuperando una mirada general sobre la CEPAL durante este período de dictaduras militares, es necesario señalar que el conjunto de factores y situaciones del contexto sociopolítico como internos del organismo que apuntamos anteriormente, son aquellas que nos permiten explicar las tensiones de los intelectuales-funcionarios que se observa en los debates políticos-académicos y en las distintas intervenciones, debates y tensiones que por cierto, se irán progresivamente diluyendo hacia fines de los ochenta.

En un contexto sociopolítico caracterizado por las “transiciones a la democracia” en distintos países de la región pero en un clima ideológico todavía hegemonizado por las propuestas neoliberales emanadas del “Consenso de Washington”, la CEPAL buscaría ocupar nuevamente aquel lugar de interlocutor privilegiado de los gobiernos. Pasado el momento de repliegue y como resultado de este proceso de revisión conceptual, el organismo inicia esta nueva etapa con una visión *aggiornada* de los “viejos” postulados cepalianos que se expresará en una suerte de neo-desarrollismo encarnado en la teoría del “casillero vacío” y su propuesta del “crecimiento con equidad” que no casualmente, tendrá como eje de la transformación a la educación delineando así una nueva agenda de políticas educativas para la región.

CAPÍTULO IV

La producción intelectual del proyecto DEALC De los “estilos de desarrollo educativo” al paradigma “educación y sociedad”

Como señalamos en el capítulo anterior, este proceso de producción intelectual será obra de un conjunto de investigadores y especialistas en educación que encontraría en las agencias internacionales no únicamente un espacio para continuar desarrollando una actividad intelectual sino también una suerte de “paraguas protector” frente a la acción represiva y persecutoria que desde comienzos de los años setenta se desplegaría en el país y en el cono sur. Uno de estos ámbitos fue el denominado Proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe” (DEALC) que entre 1975 y 1981 desarrollaría una intensa producción de investigaciones, informes y documentos, los cuales mirados de conjunto nos revelan los diferentes movimientos de pasaje de ideas y giros conceptuales por donde transitará una reflexión que tendrá como telón de fondo las dictaduras militares en los países del cono sur.

Continuando aquel primer movimiento de revisión crítica de la experiencia cepaliana, el proyecto DEALC se constituyó (al igual que el exilio mexicano) en un “laboratorio de ideas” donde se generaron nuevas problemáticas sobre los sistemas educativos latinoamericanos así como conceptos y categorías para su análisis que en conjunto se expresó en una perspectiva socioeducativa renovada. Dicha perspectiva posibilitará reposicionar a la CEPAL y la UNESCO en el nuevo escenario a la salida de las dictaduras, constituyendo la base de lo que podríamos llamar el “consenso democrático en educación” que orientará las políticas educativas durante los primeros años de los ‘80 y se proyecta hacia los ‘90.

Germán Rama tendría a su cargo la coordinación del proyecto, quien convoca como miembros del equipo inicial a un pequeño núcleo de investigadores y especialistas en la educación con trayectorias diferentes como Juan Carlos Tedesco y Susana Fiorito provenientes del ámbito universitario, o Carlos Borsotti y Norberto Fernández Lamarra que habían participado en las experiencias de planeamiento educativo. El primero de ellos colaborando en Chile con los equipos técnicos de la Unidad Popular de Salvador Allende, mientras que el segundo trabajó en la elaboración del informe CONADE Sector Educación en Argentina. La sede del proyecto estaría en Buenos Aires y a lo largo de los seis años de actividad nuclearía —a través de trabajos de consultoría— a un espectro amplio de especialistas e investigadores de la región

que producirán numerosos informes sobre la situación y problemáticas de distintos casos nacionales.¹¹⁹

La modalidad de producción fue bastante descentralizada con seminarios de discusión realizados fuera del país, entre los cuales pueden mencionarse el Seminario "Situación actual de las universidades en América Latina" organizado por CLACSO con la colaboración del Proyecto y la Universidad de los Andes de Colombia en Bogotá en 1978, el Seminario Regional "Sociedad rural, educación y escuela en América Latina y el Caribe" realizado en Caracas en octubre de 1980, el Seminario sobre "Educación y Empleo en América Latina" realizado en Tegucigalpa en 1980, el Seminario sobre "Universidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe" organizado por el CRESALC y el Proyecto en la ciudad de Caracas en diciembre de 1980 y el último Seminario Interregional "Inercia y cambio en los sistemas educativos en América Latina y de los países africanos de lengua ibérica" convocado por el proyecto y el Ministerio de Educación y Cultura de la República Federativa del Brasil realizado en Brasilia en noviembre de 1981.

En 1975 se inicia el proyecto DEALC, el cual en buena medida fue la concreción de la nueva agenda de investigación educativa que proponía el documento *Educación, imágenes y estilos de desarrollo* de Germán Rama. Aunque las hipótesis apuntadas tengan que ser revisadas, de todas maneras dice Rama "quedarían superadas las evaluaciones formales y los análisis mecanicistas sobre la educación y su papel en el cambio social, sustituyéndolos por enfoques unificados que permitiesen comprender lo que efectivamente está ocurriendo en los sistemas educativos de las estructuras sociales latinoamericanas" (Rama: 1976, 61). Desde este objetivo claramente cognitivo en un escenario político regional atravesado por las dictaduras militares y un clima intelectual marcado por el ascenso del pensamiento económico liberal, este grupo de investigadores y especialistas emprendería una labor intelectual de reformulación conceptual pero sobre todo de revisión crítica del papel de la institución y la experiencia por ella impulsada. Como veremos, en sucesivos desplazamientos y giros conceptuales esa elaboración transitará diferentes tópicos y problemáticas que dará lugar a la generación de una nueva perspectiva que fiel a la vocación de intervención política se traducirá en un retorno al lugar de Consejeros del Príncipe en un contexto todavía oscurecido por la presencia de los autoritarismos gobernantes. En este sentido, y mirado en perspectiva, en la producción intelectual del proyecto DEALC se pueden identificar tres grandes etapas o momentos.

¹¹⁹ Medida en números la producción académica del proyecto fue realmente notable con 26 títulos de la Serie Documentos, 17 títulos en la Serie Fichas, 4 Informes Finales que sintetizaron los distintos avances del proyecto y 8 libros publicados por editoriales comerciales. Ciertamente, la magnitud de esta producción, se explica por la modalidad de trabajo de consultorías individuales o en pequeños grupos que imponían las restricciones de la coyuntura política.

La primera etapa del proyecto la producción se mantendría dentro del mismo campo problemático de los estilos de desarrollo planteado por Rama pero ya no orientado hacia la construcción de modelos sino ahora se centrará en estudios empíricos sobre problemas específicos sobre casos nacionales. Esta agenda de temas ciertamente son aquellos implicados en la relación educación y desarrollo tales como: el vínculo entre industrialización y educación, el de la expansión educativa y su relación con la estructura ocupacional o el del financiamiento público asociado a la expansión educacional. Sin embargo, lo distintivo de esta etapa será por un lado, que esa agenda no es otra que la de aquellos problemas y limitaciones que nutrieron los señalamientos críticos a la experiencia pasada pero ahora tomados como objetos de estudio. Por otro lado, y consecuencia de lo anterior, los trabajos también expresan el ajuste de cuentas con las corrientes teóricas anteriores y la búsqueda de nuevas perspectivas. Dentro de esta etapa debe incluirse también la aplicación de la idea de modelos de desarrollo al estudio históricos de los sistemas educativos cuyo aporte principal no estará tanto en la conceptualización sino en que resulta el primer trabajo comprensivo de la historia de la educación latinoamericana.

La segunda etapa comienza a fines de los años setenta donde resulta perceptible un giro conceptual que se manifestará a través de la progresiva centralidad que adquiere la dimensión política. De esta manera, sin abandonar la perspectiva de los estilos de desarrollo, la "cuestión democrática" se introducirá como parte de una reflexión más general sobre las contradicciones y antagonismos que atraviesan las sociedades latinoamericanas que están en la base de la endémica inestabilidad política, o dicho de otra manera, que imposibilitaron el cumplimiento del círculo virtuoso de desarrollo económico y democracia política. Ligada a esta reflexión, los estudios de esta etapa se orientarán a explorar el vínculo entre educación y democracia, preocupación que se expresará en un conjunto de nuevas problemáticas educativas como son la dimensión cultural de la educación, a través de estudios sobre los procesos pedagógicos en contextos de heterogeneidad cultural y marginalidad urbana, así como también se empieza a delinear la problemática de la escuela media desde el balance de las reformas emprendidas. En buena medida, esta etapa puede ser considerada de transición entre una perspectiva estructural caracterizada por la problemática de los estilos de desarrollo y una perspectiva sociocultural como variable explicativa de los procesos educativos en la escuela y de la dinámica interna de los sistemas educativos.

Por último, la tercera etapa coincide casi con la finalización del proyecto donde la mayoría de los informes si bien no dejan de profundizar en el amplio espectro de problemáticas, los mismos ya contienen una formulación sistemática de una nueva perspectiva que denominaremos "paradigma de educación y sociedad". El rasgo dominante de los últimos documentos es la recuperación de una mirada global de la problemática educativa que por una parte, integrará de forma orgánica las distintas temáticas, innovaciones y reformulaciones conceptuales bajo la forma de balance de

tendencias operadas en la región. Así, el diagnóstico del sistema educativo tradicional, la mirada retrospectiva sobre las ideas pedagógicas y una suerte de balance de las experiencias de planeamiento y reforma educativa desarrolladas constituyen los ejes principales de los documentos. Por otra parte, este retorno a una mirada global también se manifiesta en un progresivo desplazamiento del registro discursivo que vuelve borrosa la frontera entre el análisis académico y la propuesta política.

Del "modelo abstracto" de desarrollo y educación al estudio de las "anomalías" y los "desajustes" de los estilos de desarrollo en educación

Ciertamente, la propuesta de los estilos de desarrollo educativo y la tipología elaborada por Rama ofrecía una explicación a las "anomalías" que bajo distintas denominaciones (heterogeneidad, asincronía, desajuste, etc.) habían caracterizado el derrotero de las relaciones entre educación y desarrollo en la región. Dicha argumentación, a su vez, en la medida que permitía ordenar en casos aquellas anomalías presentaba la ventaja, desde el punto de vista teórico, de mantener a salvo la matriz conceptual desarrollista.

En buena medida, los primeros estudios de casos nacionales que encararía el proyecto se orientaron en esta dirección, siguiendo en líneas generales la modalidad de investigación típica de los estudios cepalianos que combinan información estadística (datos económicos, sociales y educativos) y cierta reconstrucción histórica de la dinámica política del país, produciendo un tipo de análisis macro-social "modelizado" que buscaba corroborar ya no las correspondencias entre educación y desarrollo sino precisamente ordenar en tendencias las anomalías del país estudiado. En este sentido, si bien los informes sobre Costa Rica, Paraguay, Ecuador y los países del Caribe de habla inglesa, mantienen la característica dominante de los estudios sobre educación y desarrollo, lo interesante de estos trabajos es que en sus conclusiones comienzan a evidenciar no sólo las limitaciones de esta forma de indagación sino también la necesidad de profundizar en aspectos más puntuales de las relaciones entre educación y desarrollo, tales como, las de industrialización y educación, expansión educativa y mercado de trabajo.

Al respecto los estudios de Costa Rica y Paraguay son muy reveladores ya que ambos países representan situaciones bien diferentes en su desarrollo económico social pero que tienen en común cierto grado de expansión educativa. La investigación del primero de estos países estará a cargo del sociólogo chileno José Fernando García¹²⁰ quien claramente plantea el carácter atípico de Costa Rica puesto que, por un lado, presenta un estilo de desarrollo caracterizado por un tipo de estratificación social, niveles de educación y provisión de servicios sociales "similares a los registrados en los países más desarrollados de la región", y por otro, el resto de los

120 Véase García (1977).

indicadores de desarrollo (expansión industrial, urbanización y PBI por habitante) son notablemente inferiores, todo esto, en un contexto de "gran estabilidad de las instituciones democráticas" (García, 1977: 102).

Frente a esta "asincronía" entre educación y desarrollo, la explicación que esgrimirá García apelará a la particular configuración histórica de un país con poca incidencia de la tradición colonial donde la cultura cafetalera se asentó sobre relaciones salariales que sumado a una temprana expansión educativa posibilitó la emergencia en 1948 de un régimen liberal-democrático que, sin desplazar la dominación oligárquica, abre la participación a los sectores medios. En este contexto en la década del sesenta se inicia un proceso de industrialización por sustitución de importaciones y de capitalización del agro que avanza en cierto grado de modernización que impulsa la expansión de la educación secundaria y universitaria tendiente a generar una burocracia político-ideológica que mediatizará el control oligárquico. Como se puede apreciar es el papel de la educación el que termina explicando el carácter atípico del caso, en la medida que se transforma en un canal de movilidad social, y a la vez, de control de las expectativas sociales (siguiendo el argumento de Rama) (García, 1977:108). Sin embargo, a mediano plazo este desarrollo educativo de ser una forma de "neutralizar tensiones" podría pasar a ser el foco de éstas a partir de la tendencia al deterioro de los ingresos de los asalariados con educación secundaria sino se producen modificaciones en el mercado laboral.

Paraguay parece representar el caso inverso al de Costa Rica porque como señala Domingo Rivarola (director de uno de los centros de investigación más antiguos de la región, el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) en este país la única transformación que sufrió en el último cuarto de siglo fue cierto grado de expansión educativa sin modificaciones sustanciales en su estructura social y con un crecimiento económico muy limitado.¹²¹ En este caso, la explicación no es por vía de la educación sino por factores estrictamente económicos, y la paradoja que señala Rivarola es que "en tal coyuntura, la educación podría convertirse en un condicionante capaz de empujar más compulsivamente hacia la migración que hacia el cambio." (Rivarola, 1980: 97). Sin apelar a argumentos sociopolíticos quizás por tratarse de una de las dictaduras más viejas de la región, la paradoja se agudiza por la desigual distribución educativa donde cerca del 40% de la población es rural y no tiene las mismas posibilidades de acceso a la escuela.

Por su parte, los estudios sobre desarrollo y educación en Ecuador y en los países caribeños de habla inglesa,¹²² mostrarían no sólo las limitaciones del supuesto de

121 Véase Rivarola (1978).

122 Cfr. Chamorro, Carlos (1978) y Carrington, Lawrence (1978). Ambos trabajos tomados de UNESCO-CEPAL-PNUD. *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*. UNICEF, Santiago de Chile. 1980.

correspondencia en casos nacionales que hasta hace poco tiempo eran colonias como Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago o que se encuentran saliendo de una crisis del modelo agro-exportador (baja en los precios del banano en el caso ecuatoriano), sino más agudamente, la ingenuidad de las propuestas de planeamiento centradas exclusivamente en la expansión educativa. En rigor, lo que comienzan a revelar estos trabajos es una serie de problemas no contemplados por la perspectiva analítica cepiana que requieren estudios particulares tales como la problemática de la educación en zonas rurales, la presencia de población indígena y los problemas en términos de diferencias culturales y lingüística que conllevan la escolarización (vg. el caso paraguayo y ecuatoriano) o los problemas asociados al mercado de empleo (caso costarricense). Todos problemas que operan como condicionantes fuertes de la expansión educativa donde la cuestión ya no es solamente la desigual distribución sino que se evidencia en los bajos rendimientos educativos.

Cierto es que muchos de estos problemas ya estaban esbozados, en la discusión sobre los estilos de desarrollo educativo, sin embargo, será recién en la segunda etapa que el proyecto orientará las investigaciones hacia la problemática escolar y a los procesos pedagógicos en contextos específicos. En cierta forma, era necesario primero poner bajo la lupa los distintos supuestos en que se apoyaba la visión desarrollista en educación. Por ello, no es casual que, en paralelo a estos primeros estudios de casos nacionales, el proyecto haya encarado una serie de investigaciones sobre aquellos procesos en que se asienta la relación educación y desarrollo, tarea que inevitablemente conllevaba una revisión de la matriz conceptual.

En esta línea se inscribe el estudio del sociólogo uruguayo Carlos Filgueira sobre la expansión educacional y su relación con la estratificación social en la región (Filgueira, 1978). Esta problemática es quizás uno de los pilares más importantes en que se apoyó el supuesto que explicaba la expansión educativa como un proceso "constante y normal", efecto o resultado de los requerimientos del desarrollo económico y los cambios tecnológicos. Este enfoque denominado "manpower approach" fue ampliamente difundido por la OCDE, el cual generó una serie de estudios empíricos que buscaron corroborar la idea de que existen "patrones definidos en la composición educacional y ocupacional que se asocian a los niveles de productividad o al desarrollo económico", y que por tanto permitiría "predecir las futuras demandas para los diferentes tipos de fuerza de trabajo". Como señala Filgueira es el "escepticismo cuando no la frustración" el rasgo dominante de las conclusiones y las críticas a los resultados de estos estudios y cuya constatación de las limitaciones de esta concepciones precisamente la que impone un cambio de perspectiva que partirá precisamente del supuesto que "la educación posee cierta autonomía que le confiere un dinamismo propio, al margen de los requerimientos económicos" (Filgueira, 1978: 2).

Sin embargo, Filgueira iría un paso más adelante al señalar que "la relativa autonomía de los órdenes institucionales no se limita a la educación sino que también se aplica a las dimensiones internas de la esfera económica" que se manifiestan, por ejemplo, en las transformaciones relativamente autónomas de la estructura ocupacional respecto de los ingresos y el producto bruto, o de segmentos o áreas dentro de la estructura productiva que tienen cierta independencia del grado de desarrollo general del país. Ciertamente, el giro adoptado no supone el abandono del andamiaje metodológico de estos estudios sino el abandono de los supuestos del "manpower approach" y su reemplazo por "un conjunto de hipótesis" que admitan como punto de partida la relativa autonomía de los diferentes órdenes institucionales, lo cual permitirá explicar satisfactoriamente "el comportamiento diferencial y las pautas muchas veces divergentes" (Filgueira, 1978: 3) que adquiere el crecimiento de la educación.

De esta manera, si el rasgo dominante del período fue la fuerte expansión educacional, ésta difiere notablemente de la tendencia seguida por los países desarrollados ya que se dio una mayor expansión del nivel secundario y superior sin haberse universalizado la educación primera. Asimismo, esta dinámica expansiva "muy poco tiene que ver con los requerimientos educacionales directos o con las demandas impuestas por el desarrollo tecnológico o el crecimiento económico" (Filgueira, 1978: 107) tal como revela la estratificación ocupacional donde resaltan dos fenómenos: por un lado, "una sobreeducación relativamente calificada" y por otro, como consecuencia de lo anterior, produce una "alta heterogeneidad para el desempeño de una misma actividad u ocupación". Mirando de conjunto estas tendencias, las razones que explican esta expansión entrañan una nueva paradoja ya que es "la rigidez de la dimensión económica" la que deja al "sistema educacional como único y por lo menos como el más accesible canal de movilidad social" (Filgueira, 1978: 108). Dicho en otras palabras, la expansión educativa se explicaría más por la dinámica de la estructura social que por la relación oferta-demanda de mano de obra calificada en la medida que el "bien educación", a diferencia de otros bienes como el ingreso o la ocupación, se expandió con mayor facilidad por su menor relación costo-beneficio. Por el contrario, la rigidez de la estructura productiva hace que precisamente el ascenso sea mucho más difícil por el acceso restringido al mercado laboral, lo cual hace de la educación el camino más promisorio para el ascenso social.

No cabe duda que el estudio estadístico de Filgueira comenzaba a poner en evidencia ya no sólo la relativa autonomía de la educación sino más profundamente lo errado de los supuestos de "previsibilidad" y "ajuste" en que se basaba la relación entre desarrollo económico y desarrollo educativo. Las limitaciones de estos enfoques, como ya hemos señalado, hunden sus raíces en la apropiación local de la estrategia de planificación centralizada que adoptaron los países centrales en la posguerra cuya piedra angular lo constituía la relación *virtuosa* entre industrialización y educación. Las conclusiones de estos primeros estudios fueron en buena medida las

que motivaron la realización de estudios puntuales sobre esta cuestión que permitieran profundizar no únicamente en los casos nacionales sino también en una serie de fenómenos y tendencias no contemplados en las conceptualizaciones de los países centrales. En este desplazamiento se inscriben dos estudios que realizaría Juan Carlos Tedesco sobre las relaciones entre industrialización y educación tomando como casos de análisis: Argentina y El Salvador, y que posteriormente darían lugar a varias investigaciones centradas en los vínculos entre empleo y educación en la región cuyos resultados serían discutidos en un seminario a comienzos de los ochenta.

Quizás la introducción de Germán Rama que realiza al informe de Tedesco sobre Argentina resume muy bien la especificidad de los problemas que inciden en el desfase entre industrialización y educación. Al respecto señala como rasgos del mercado laboral no sólo su rigidez sino también su carácter segmentado producto de la convivencia de una economía integrada o formal y una economía marginal o informal que marcan desiguales condiciones para el acceso a los mercados laborales en dichos mercados. A su vez, los cambios en la estructura social producto de la urbanización y de la industrialización ciertamente desiguales en los distintos países muestra la emergencia de un sector terciario moderno que en algunos casos supuso el cambio en los perfiles ocupacionales cuando estuvieron asociados a cambios tecnológicos, lo cual también impactó en la mutación de los criterios de prestigio. En este marco de estos diferentes estilos de desarrollo se operó el proceso de expansión educativa desfasada que ha generado nuevos problemas como los que apunta el autor:

“La educación, por su lado, ha conocido una expansión mayor que cualquier actividad social, y con mayor razón, que cualquier actividad industrial. Dado la asincronía entre ambas variables, parece lógico que se haya producido una *devaluación general de los títulos y grados educativos* y que para desempeñar el mismo rol una generación requiere un nivel educacional más elevado que la anterior. Pero más allá de esta afirmación general, poco y nada sabemos de la complejidad de estos procesos de devaluación educativa [...] Pero este proceso de devaluación tampoco es ajeno, por otra parte, a un fenómeno paralelo, que se observa con frecuencia, de conocimientos preferentemente decrecientes a igual título educativo. La masificación de la educación, las dificultades para reponer y ampliar los equipos, la insuficiencia de las innovaciones pedagógicas, son algunos de los fenómenos que están determinando *una menor calidad de la educación*, lo que ocurre no solo en América Latina sino también en algunos países desarrollados.” (Tedesco, 1978a: 5-6)

En la definición del problema de la devaluación de las credenciales ciertamente resulta clara la influencia de los trabajos de Boudon, quien pocos años antes comenzaba a

explorar las dinámicas de movilidad social asociadas a las desiguales oportunidades educativas y ocupacionales. Sin ser original el análisis, lo interesante que aportarán estos trabajos es precisamente la especificidad que adoptan estos procesos en sociedades con estilos de desarrollo diferente de los países centrales. En este sentido, la elección de Argentina parecía consistente con el propósito de indagar ya no el desajuste, por demás comprobado, sino más bien las características que asumió el vínculo entre empleo y educación en un país de industrialización temprana, y la vez, donde hay una presencia importante del movimiento sindical que tendió a garantizar la estabilidad, promoción interna y formas de reclutamiento del personal, esto es, que tendieron a regular el mercado de trabajo.

Para contrastar las tendencias encontradas en el caso argentino, la elección de El Salvador apuntaba a explorar las relaciones entre industrialización y educación en un país de industrialización tardía (Tedesco, 1978b).¹²³ Así, el aprovechamiento de las condiciones brindadas por la conformación del Mercado Común Centroamericano en la década del 1960 convirtió a la industria en el sector más dinámico de la economía salvadoreña, no obstante, dicho crecimiento tuvo escasos efectos en el número de empleos y si en cambio un proceso de “expulsión de la mano de obra poco educada” y un cambio en los criterios de reclutamiento que se concentró en los jóvenes con mayores calificaciones. Este nuevo sector moderno lejos de absorber mano de obra del sector informal tendió a segmentar el mercado de trabajo que en un contexto de expansión de la educación mostraba la tendencia a la devaluación de las credenciales. Con sus diferencias, el caso de El Salvador no sólo corroboraba las tendencias encontradas en Argentina sino también la importancia de esta línea de investigación como “etapa previa para el estudio de específico de la enseñanza técnica”, esto es, de desplazar el eje de las dinámicas del mercado de trabajo al análisis de las instituciones educativas y los conocimientos impartidos.

No obstante, este desplazamiento conceptual hacia las dinámicas de funcionamiento interno del sistema educativo aún se encontraba en gestación, puesto que la problemática dominante de estos primeros estudios seguía estando delimitada por una mirada centrada en las relaciones entre desarrollo y educación que, pese a estar fuertemente cuestionado en términos teóricos, mantenía un tipo de análisis macro social orientado a explorar las diferentes “variables” o “factores” que inciden en esta relación. En esta línea de preocupaciones se inscribe el informe que elaborará Héctor Gertel sobre el financiamiento de la educación en la región¹²⁴ el cual también nos posibilita profundizar en otro aspecto del proceso de revisión conceptual como es el ajuste de cuentas con las teorías del capital humano que en los años precedentes había constituido una de las bases teóricas de la planificación económica y social.

123 Tedesco (1978b).

124 Véase Gertel (1978).

El punto de partida del estudio no es otro que la preocupación por la posibilidad de una "crisis financiera de la educación" que se evidencia en la fluctuación de los recursos asignados al sector como producto, a su vez, de las variaciones en el ritmo de la actividad económica de los países. Como bien señala Ricardo Cibotti en la introducción del informe, la planificación para el desarrollo en sus comienzos estuvo casi exclusivamente centrada en las variables macroeconómicas y dentro de ellas principalmente a las áreas productivas. Pronto se tomó conciencia de la importancia de la educación (y de las áreas sociales) para el desarrollo que, bajo la influencia de las teorías del capital humano, comenzarían a ser consideradas como una inversión necesaria para el aumento de la productividad, hecho que ciertamente justificó el crecimiento de los presupuestos fiscales para el sector. Con todo, apunta Gertel estas corrientes dieron poca o ninguna importancia a la variable financiera de la educación, esto es, al estudio de las "variaciones en el ritmo de actividad económica como condicionante de los fondos disponibles para la educación" (Gertel, 1978: 5). En este sentido, este autor cuestionará por un lado, la racionalidad individual que supone esta corriente y que orienta la decisión de invertir en educación en pos de obtener un rédito expresado en un salario diferencial por mayor educación. Y por otro, cuestionará también la justificación que hace la teoría del capital humano (apoyándose en la teoría de las finanzas públicas) de la intervención del Estado en función de la "redistribución del ingreso". Planteado de esta forma, la explicación de la crisis financiera de la educación que formulará Gertel pondrá el acento más en la dinámica del Estado que a los supuestos de la teoría económica (Gertel, 1978: 25).

Aunque parezca extraño, una respuesta satisfactoria para explicar "la naturaleza de las fuerzas que, aun en épocas de depresión económica, impulsan al desarrollo educativo", Gertel la encontrará en la teoría del estructuralista marxista James O'Connor, quien a comienzos de los setenta polemizando con Ralf Miliband y Nicos Poulantzas sobre las características y funciones del Estado capitalista publicará el libro *La crisis fiscal del Estado*.¹²⁵ Dicha teoría plantea básicamente que los problemas generados por el desfase entre la necesidad de expandir el gasto público y la imposibilidad de financiarlo, surge del carácter compensatorio de los servicios públicos (Gertel, 1978: 29) y la imposibilidad de reducir el nivel de las prestaciones, a riesgo de producir serias discrepancias dentro del sistema de las economías de mercado. Así, en los ciclos de auge económico el gasto público más que redistribuir tiene por función legitimar las funciones de acumulación del sistema, mientras que en los ciclos de depresión la crisis emerge como contradicción entre las expectativas que genera la expansión de los servicios públicos y la necesidad del Estado de "disminuir su cantidad y calidad, o por tratar de trasladar el peso financiero de los mismos" (Gertel, 1978: 31). Como lo demostrará en el estudio del caso argentino, la disminución periódica de los presu-

puestos educativos está asociada a los ciclos de crisis económicas que en un contexto de expansión de la matrícula se manifestarán en la reducción de los salarios docentes y en menores o nulas inversiones en infraestructura y equipamiento.

Esta preocupación por las dinámicas estatales (o como prefiere llamar Gertel "los aspectos institucionales") y su incidencia en el financiamiento educativo, ciertamente, constituye una novedad, puesto que hasta mediados de los setenta habían predominado las teorías del capital humano, las cuales dieron sustento conceptual a la estrategia planificadora y de formación de recursos humanos. La toma de conciencia del fracaso de estas experiencias motorizaría un revisión conceptual que como vimos partió de la crítica a la propia noción de desarrollo que daría lugar a la más dúctil formulación de estilos de desarrollo. De tal forma, el ajuste de cuentas con las teorías del capital humano recién emergería a partir de aquello que posteriormente la CEPAL denominaría la "década perdida", esto es, de la constatación de la crisis estructural de los países de la región donde buena parte de ellos, en el contexto de dictaduras militares, iniciaban el camino de reformas económicas neoliberales. En rigor, estas transformaciones socioeconómicas también están en la base de la renovada preocupación por el Estado que si bien ya estaba presente en el campo de la ciencia política a través los trabajos pioneros de Guillermo O'Donnell sobre el Estado burocrático-autoritario, se prolongaría en una revisión profunda de los marcos conceptuales.

Con todo, a poco menos de dos años de iniciado el proyecto todavía seguía predominando la noción de estilos de desarrollo como artilugio conceptual que posibilitara captar aquello que en la visión lineal de la relación desarrollo y educación aparecía como anomalía. En este esfuerzo comprensivo se inscribe el trabajo Gregorio Weinberg *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*¹²⁶, inicialmente un informe del proyecto que luego de sucesivas ampliaciones se convertiría en un clásico de la historia de la educación latinoamericana que marcaría una renovación del pensamiento educativo en los años ochenta. Como muchos intelectuales su diáspora comenzaría con el golpe de Onganía y la intervención universitaria de 1966 que motivaría primero su renuncia como profesor de la UBA y posteriormente su salida del país como consultor de la CEPAL donde trabajaría entre 1967 y 1977, tarea que luego proseguirá en la UNESCO hasta el retorno a la democracia en Argentina.

La necesidad de estudiar la evolución de las ideas educativas, como parte de este esfuerzo comprensivo, queda claramente expuesto en la introducción del informe que realiza Germán Rama, quien justifica la preocupación del proyecto por revisar la historia de la educación señalando que, las transformaciones cuantitativas de la educación y los significativos cambios en la estructura económica y social en la región "replantan, a nivel similar al conocido en el siglo XIX, el problema de

125 Véase O'Connor (1973).

126 Véase Weinberg (1977).

analizar la educación considerando los estilos de desarrollo que puedan asumir las distintas sociedades latinoamericanas y el papel que en ellos puede y debe jugar la educación." (Rama, 1974: III). Lejos de una posición que busca legitimación en la historia, Rama es plenamente consciente que en esta problemática "las opciones son fundamentalmente políticas", pero a la vez, estas opciones deben tomar más en cuenta la dimensión cultural porque limita las posibilidades de construir una imagen de sociedad futura (Rama, 1974: III-IV).

En buena medida, el estudio de Weinberg desde el punto de vista conceptual puede ser considerado como una puesta en práctica de las nociones de "modelo" o "estilo de desarrollo" aplicadas al estudio de largo plazo de la evolución de las ideas y procesos educativos. De esta manera, estas nociones no son otra cosa que tipos ideales weberianos que al igual que Germani sirven más para captar las anomalías o las desviaciones del modelo que para transmitir una visión coherente de la realidad. Así, con las mismas categorías de "desfasaje" y "asincronía" que utiliza Germani en sus etapas de la modernización, Weinberg revela la potencialidad de este esquema para explorar las contradicciones de los procesos educativos (Weinberg, 1977: 4).

Dado que el texto es básicamente una historia de las ideas pedagógicas, la noción de modelos educativos le permite situar el derrotero de las ideas en el contexto de estos desfasajes explicándolas en su propio destiempo ya que "las ideas se anticipan casi siempre, pero no necesariamente a los requerimientos que plantea la realidad" cuando postulan objetivos difíciles de alcanzar o por "carecer, a veces, de 'agentes' para su concreción", mientras que en otras circunstancias "las ideas suelen retrasarse con respecto a las exigencias que eventualmente puede suscitar un 'modelo de desarrollo'" y más cuando se registran modificaciones aceleradas. De tal forma, sin plantear una relación mecánica entre modelo y sistema educativo, la modelización de la realidad educativa permite comprender sus condicionantes y posibilidades (Weinberg, 1977: 4-5).

Más que reseñar los distintos modelos en que periodiza el proceso cultural y educativo de América Latina¹²⁷ nos interesa recuperar las consideraciones finales que a modo de conclusiones dejan entrever su posicionamiento político-intelectual. Quizás la constatación más evidente del siglo XIX sea el fracaso de muchas propuestas educativas, sea por la ausencia de sujetos sociales o bien por la dificultad para comprender las contradicciones de la misma realidad (Weinberg, 1977: 61). De ahí la cita final de Simón Rodríguez "o INVENTAMOS o ERRAMOS" se convierte en una suerte de apelación o convocatoria para encarar estudios "penetrantes e imaginativos", que superando los "actuales desajuste, contradicciones e inadecuaciones"

(Weinberg, 1977: 61) permitan elaborar "modelos" teóricamente satisfactorios y prácticamente viables.

Como se habrá podido apreciar, la problemática conceptual que orientó los dos primeros años del proyecto fue la noción de estilos de desarrollo que, enunciado más como crítica al "modelo abstracto" de la relación entre desarrollo y educación, permitió explorar una serie de indagaciones que se centraron en las "anomalías" y los "desajustes" que la nueva conceptualización dejaba planteados. En este sentido, podemos decir que, pese a mantenerse dentro de la problemática, los diferentes estudios motorizaron no solamente un trabajo de crítica teórica, y a la vez, de apertura a nuevos referentes, sino más importante aún los resultados alcanzados y tendencias observadas comienzan a perfilar y delinear una nueva agenda de problemas que relegará a un segundo plano la cuestión de los estilos de desarrollo.

La "dimensión política" de la relación entre educación y democracia: de la mirada estructural al estudio de las dinámicas internas del sistema educativo

Los debates cepalianos sobre la misma noción "desarrollo" que derivaron en la nueva conceptualización de los "estilos de desarrollo", ciertamente, introdujeron la dimensión política que hasta entonces había estado subsumida en el paradigma economicista. Así, la cuestión de las relaciones de poder y el sistema de dominación desplazaría aquella visión neoclásica que se había asentado en la separación entre economía y Estado. Como señalara Graciarena esta dimensión posibilita incorporar la cuestión del conflicto entre grupos y clases sociales como elemento explicativo de las formas de acumulación del capital, de la distribución del ingreso y de la difusión de ciertos valores e ideologías en una coyuntura histórica determinada. Así, la novedad que trae este "enfoque accionista" radica en haber señalado que un estilo es siempre una "alternativa" entre varias posibles, y por tanto, las opciones y posibilidades se fundan en una voluntad política.

Desde esta misma perspectiva, el aporte más interesante de la noción de "estilos educativos" que formula Rama no fue su similitud con la de "estilo de desarrollo", sino el haber mostrado la centralidad que adquiere la educación en la determinación de las relaciones entre grupos y clases sociales, en la medida que el "bien educativo" ofrece mayor accesibilidad al poder que el ingreso y la propiedad. De ahí que precisamente el incremento educacional fue paralelo a las múltiples limitaciones y exclusiones en la participación política en los diferentes países. Con todo, lo característico de estas primeras formulaciones es que la dimensión política aparece más bien como un recurso heurístico para comprender la siempre esquiva realidad latinoamericana pero que no avanza en la discusión sobre las "alternativas" u "opciones" políticas.

En este sentido, si bien esta discusión recién se instalará en la agenda del proyecto a comienzos de los ochenta resulta perceptible un progresivo desplazamiento

127 Weinberg define cinco modelos educativos: la Ilustración, la Emancipación, liberales y conservadores, la expansión de la educación popular, y por último, la etapa positivista.

conceptual que se manifestará a través del pasaje de la dimensión política como variable explicativa a la problemática del vínculo entre educación y democracia. Sin abandonar la perspectiva de los estilos de desarrollo, la "cuestión democrática" se introducirá como parte de una reflexión más general sobre las contradicciones y antagonismos que atraviesan las sociedades latinoamericanas que están en la base de la endémica inestabilidad política, o dicho de otra manera, que imposibilitaron el cumplimiento del círculo virtuoso de desarrollo económico y democracia política. A diferencia de la forma que se introdujo la cuestión democrática en la producción de los intelectuales exilados en México que estuvieron signados por el debate sobre la dictadura, la reflexión cepaliana y del proyecto DEALC expresa más bien la consecuencia de la centralidad que adquiere la dimensión política, y particularmente, la necesaria democratización de las sociedades para superar aquellos obstáculos del desarrollo.

Nuevamente será Germán Rama, quién introduzca esta problemática a través de un documento que se publicará en 1978 como ficha del proyecto bajo el título de *Educación y democracia*.¹²⁸ El punto de partida de su reflexión es mostrar la línea de continuidad que existe en el pensamiento liberal clásico y en la tradición crítica del marxismo respecto del papel de la educación y su relación con el gobierno político cuya matriz común señala se encuentra en las ideas de razón y libertad propias del pensamiento iluminista. De tal forma, la idea abstracta del individuo como sujeto libre y racional que construye el liberalismo tiene su expresión en dos categorías: el ciudadano y el educando estrechamente vinculadas entre sí, puesto que la primera supone la realización de la segunda. Correrá por cuenta del marxismo, la desmistificación que hace el liberalismo al poner de manifiesto "el carácter ideológico y las limitaciones impuestas a la razón de la sociedad burguesa, al tiempo que considera el problema de la libertad en el marco más amplio de las relaciones con el trabajo" (Rama, 1978: 106). Pese a estas críticas, el marxismo también es tributario de la confianza iluminista en la razón y el conocimiento científico para el logro de la participación que se expresa en la propuesta de escuela única de Gramsci y en su confianza en una educación racionalista para la formación de los hijos de las familias proletarias.

Planteado de esta forma, el interrogante de Rama es si "es posible, en la época actual seguir manteniendo como supuestos aquellas relaciones inmanentes entre razón y libertad?", o dicho en términos weberianos, si es posible seguir confiando en la razón cuando ésta se vuelve una racionalidad instrumental y tecnocrática que limita y restringe la libertad de los individuos. Más que dar una respuesta, el planteo de Rama quiere llamar la atención sobre la complejidad de las formas actuales de dominación, y por ende, la necesidad de repensar los vínculos entre educación y democracia.

"Ante este panorama, la educación como condición social del funcionamiento de la democracia deviene muy complejo, no basta tener fe en la universalización de la educación básica, o en solicitar mayor democratización en el acceso, o considerar que la educación es un ámbito neutral en el que se desarrolla la personalidad al margen de las contradicciones de poder, clase e ideología. Los condicionantes externos son prerequisites claves del proceso educativo pero cada vez más la sustancia del conocimiento que se trasmite, la forma en que se desarrolla la capacidad de razonamiento y las condiciones autoritarias o democráticas de la relación pedagógica devienen los sensibles mecanismos en los que se procesan tanto el conformismo como la libertad para participar en una sociedad sustancialmente democrática." (Rama, 1978: 110)

Este último párrafo de la cita delinea los contornos del nuevo campo problemático que, sin minimizar el peso de las relaciones y condicionantes estructurales, centrará el foco de análisis en las dinámicas internas de la escuela como una de las condiciones de posibilidad de la democracia. Ciertamente es que, este giro conceptual también reconoce su origen en una mirada descarnada de la evolución histórica de la educación en América Latina cuyos rasgos fundamentales permiten comprender las estructuras sociales actuales de los países de la región. Al respecto Rama no duda en señalar que la conformación de la mayoría de las sociedades latinoamericanas se asentó en la "explotación-discriminación de la población indígena, o de la africana" donde si bien la violencia fue la principal forma de la dominación, "la discriminación cultural resultó el mecanismo marginador de los sectores indígenas" (Rama, 1978: 110). No es casual, entonces, que el comportamiento de las clases dominante se manifestara en la opción "por mantener a las masas excluidas de la alfabetización, especialmente en las zonas rurales", privilegiando las relaciones de dependencia personalizadas como mecanismo coactivo de interiorización de las conductas de sumisión y acatamiento.

Frente a este panorama, Rama señala con algo de ironía, la paradójica situación de América Latina que registra "la curiosa experiencia de 150 años de intentos democráticos en sociedades analfabetas" (Rama, 1978: 112). Así, mientras en Europa la conformación del Estado y la ampliación de la ciudadanía política supuso la alfabetización de la población, en nuestra región "la opción para controlar la ideologización y la movilización social fue el analfabetismo", tendencia que explica la permanencia del "espíritu de gobierno autocrático de cuño colonial" que se prolongará en el período posindependentista. Ciertamente, esta situación comienza a revertirse con la crisis de los regímenes oligárquicos, y fundamentalmente, con la llegada de los regímenes populistas que impulsa la educación básica como parte del proceso de integración política y social de los sectores populares pero dicho proceso —siguiendo a Germani— se dio bajo "formas carismáticas, dependencia extrema, mensajes de fuerte carga

128 Véase Rama (1978).

antinacional y liberticida [que] se contradicen con la ampliación de las oportunidades educativas para las masas” (Rama, 1978: 114). Los procesos de industrialización por sí solos tampoco fueron un “motor eficiente para la escolarización masiva” ya que en la primera etapa el acceso a la educación (mayormente restringido a las zonas urbanas) no estuvo ligado a la calificación de una mano de obra notoriamente excedente, mientras que la segunda etapa de industrialización asociada a la modernización tecnológica tuvo baja capacidad para generar empleo, lo cual conllevó a la devaluación de las credenciales para el ingreso al mundo del trabajo. En ese marco, la expansión de los niveles medio y superior funcionó de acuerdo a un mecanismo caracterizado como de “fuga hacia adelante” donde el sistema se legitima “por la ampliación de la oferta educativa, pero cuando un grupo inferior accede a la educación primaria, el superior se desplaza a la educación media, y el siguiente a la educación superior”, fenómeno que reproduce la estratificación social a través del mantenimiento de la distancia entre los grupos sociales (Rama, 1978: 115).

Este oscuro panorama que describe Rama no es otra cosa que la expresión de las actuales contradicciones y antagonismos por los que atraviesan las sociedades latinoamericanas, y que a la manera de desafíos pendientes, replantea el interrogante entre democracia y educación. Ciertamente, los desafíos pendientes que señala Rama son simultáneamente: la apertura de nuevas líneas de investigación y el esbozo de una agenda de política cuyo horizonte lo constituye la democracia. Como bien señala Cecilia Lesgart¹²⁹ reconstruyendo el derrotero de esta noción, la democracia primero desplazó las anteriores controversias (modernización y desarrollo, dependencia y revolución), posteriormente pasó a condensar un conjunto de expectativas por oposición a las dictaduras, y por último, a designar un programa político. En este sentido, los desafíos propuestos por Rama entendidos en su dimensión política parecen ubicarse en la transición del primer al segundo momento, todavía faltaba mucho tiempo para que la democracia se vuelva siquiera una posibilidad.

Así, reconociendo la importancia de la expansión educativa que permitió disminuir un poco las tasas de analfabetismo y la incorporación de un segmento de jóvenes a la educación secundaria y superior, el primer desafío que plantea es el “acceso de las masas a niveles de educación tradicionalmente selectivos” no sólo por su valor cultural sino por las demandas al sistema político que ese acceso puede generar (Rama, 1978: 118). Pese a los avances señalados, la supervivencia de “un sistema educativo polarizado y sin base integradora” se pone de manifiesto en la persistente exclusión de sectores sociales cuyo resultado es la creciente diferenciación entre los grupos sociales, o como señala críticamente el autor, “la exclusión corrompe los alcances democratizadores que pueda revestir la expansión de los niveles medio y superior”. Estrechamente ligado a lo anterior, el segundo desafío pendiente es superar

la “segmentación del sistema educativo” puesto que a la tradicional escisión entre educación oficial y privada “se han agregado formas más complejas, que involucran tanto al sector público como al privado y establecen —desde el preescolar a la universitaria— socializaciones compartimentadas” (Rama, 1978:121), ampliando aún más las desigualdades de origen sociocultural. De tal modo, la expansión de la escolaridad se realizó ofreciendo básicamente “el mismo modelo de educación de las elites a las masas, pero sin su calidad y su profusa información cultural” que entre otras manifestaciones, se reveló en la transmisión de contenidos históricos descontextualizados “sin explicación del presente y sus actores colectivos” orientados a hacer posible una socialización en pautas de subordinación (Rama, 1978: 122).

En buena medida, los diferentes problemas que a manera de desafíos plantea Rama se asientan en la convicción de que la expansión educativa operada en las últimas décadas no supuso una verdadera democratización de la educación cuyas causas reconoce en las relaciones de poder y sistema de dominación imperante en los países de la región que bajo nuevas formas siguen reproduciendo la marginación y exclusión de las masas. En la visión del autor, estas nuevas formas se manifiestan en la disociación creciente entre el valor de las credenciales educativas y los conocimientos realmente impartidos, o dicho en términos de problema, que la expansión educativa “estuvo acompañada por un profundo deterioro de la calidad académica en el conjunto del sistema educativo” (Rama, 1978: 124). En cierto modo, el problema de la calidad condensa en este mecanismo el conjunto de los problemas antes reseñados pero vale aclarar que en esta formulación todavía no poseía la centralidad que en los años posteriores adquirirá.

Con todo, el argumento que Rama quiere dejar planteado es la idea de la “autonomía relativa del proceso educativo” en una doble dimensión: en las dinámicas propias de la relación pedagógica y en la relación del proceso educativo con las otras dimensiones sociales. En este sentido, si bien las dictaduras han impulsado en el aula escolar distintas formas del “autoritarismo pedagógico” (Rama, 1978: 126-127) tendientes a lograr un “conformismo social”, la puesta en práctica de un control ideológico monolítico ha demostrado ser de difícil ejecución ya que las interacciones entre maestros y alumnos están compuestas, nos dice el autor, por “un sinnúmero de actos educativos que se producen en forma individual y espontánea en las aulas” en un proceso que no es predeterminado (Rama, 1978: 128). En cuanto a la autonomía del proceso educativo respecto del sistema social global, el argumento resulta por demás interesante porque se distancia del tono sistémico que rodeó las primeras apropiaciones de esta noción. Para Rama la autonomía relativa se revela en que la educación es un ámbito que por sus contradicciones empuja a los individuos al conformismo social pero también a cuestionar o reaccionar frente al sistema, y es en este punto donde radica la esperanza y confianza de Rama en el futuro (Rama, 1978: 129).

129 Véase Lesgart (2003).

Ciertamente, el documento *Educación y democracia* constituye un punto de inflexión en la producción intelectual del proyecto DEALC no sólo porque marca un primer desplazamiento de la problemática de los estilos de desarrollo hacia la dimensión política de la democracia sino también por la agenda de investigación que deja planteada. Al respecto vale aclarar que el documento expresa más bien la voluntad de intervención política del autor, que un estudio minucioso de cada uno de los problemas que se revela en la casi inexistencia de referencias a investigaciones empíricas. En cierta forma, los argumentos expuestos serán la guía orientadora (ideas-fuerza) de los estudios posteriores que encarará el proyecto que profundizarán en los procesos pedagógicos en contextos de heterogeneidad cultural, marginalidad urbana y en las zonas rurales, así como también se empieza a delinear la problemática de la escuela media desde el balance de las reformas emprendidas.

Desde este planteo, la focalización en los estudios en los procesos pedagógicos inevitablemente conllevaba un cambio de perspectiva teórica y de las estrategias metodológicas. En rigor, estos procesos usualmente habían sido tratados en el marco de la problemática del fracaso escolar a través investigaciones provenientes del campo de la psicología educacional que, centradas en el niño y sus problemas de aprendizaje, o bien del campo de la sociología de la educación analizando los determinantes de origen social y su relación con el rendimiento escolar. Dichas investigaciones tenían un sesgo descriptivo que se apoyaba en un fuerte análisis cuantitativo sea por la importancia asignada a los tests y pruebas de rendimiento, o por el esfuerzo de construir correlaciones estadísticas entre variables de origen y rendimiento.

En este sentido, las investigaciones que encarará el proyecto sobre esta problemática marcan claramente un giro conceptual que privilegiará la dimensión cultural como clave analítica para el estudio de los procesos pedagógicos, el cual además de apoyarse en una estrategia metodológica cualitativa supondrá una nueva conceptualización proveniente de la sociología de la cultura y la antropología. El estudio de los procesos pedagógicos en contexto de heterogeneidad cultural que desarrollará Tedesco en Ecuador constituye un buen ejemplo de este giro donde la centralidad de la dimensión cultural parte del reconocimiento de que las formas de dominación se han asentado en la mayoría de las sociedades latinoamericanas sobre la exclusión y la marginación cultural como mecanismo de reproducción de las relaciones de poder (Tedesco, 1979: 2). Así, para analizar la acción escolar en poblaciones indígenas focaliza en las formas en que afectan la estructura social en la escuela, y cómo ésta, a su vez, incide en las dinámicas de los procesos pedagógicos. Formulado en términos de contradicciones señalará en primer orden aquella que se expresa entre una sociedad segmentada construida sobre la diferencia de grupos indígenas y no indígenas cuyas posiciones sociales corresponden a dominados y dominantes, y una escuela universal que se presenta como homogeneizadora del conjunto de la población sin distinciones (Tedesco, 1979: 4). Derivado de esta contradicción, la pretensión de homogeneidad

cultural tiene como uno de sus resultados la negación de la cultura de la población aborigen que se pone de manifiesto en la homogeneidad de las currículas y la formación docente. Esta imposición cultural basada en la negación tiene como consecuencia la contradicción entre la pautas de socialización primaria (familia) y secundaria (escuela) que genera un tipo de integración subordinada donde la escuela contribuye a reproducir las pautas de sometimiento de la población indígena (Tedesco, 1979: 5). En este sentido, resulta por demás interesante la caracterización que realiza Tedesco de las funciones sociales de la escuela en estos contextos de heterogeneidad cultural que, en buena medida, se inscriben en la línea argumental de Rama sobre la autonomía relativa de la escuela.

En la visión del autor, en los procesos pedagógicos observados la escuela cumple tanto un papel reproductor como un papel innovador con lo cual quiere llamar la atención sobre los efectos contradictorios de la socialización escolar que trasmite "un modelo de promoción social y de mejoramiento individual vinculado con la concepción de una sociedad regida por la discontinuidad entre estratos y no de barreras entre etnias", que se asienta en una visión de una "sociedad regida por la democracia y no por las relaciones autoritarias, de la nacionalidad ecuatoriana y no de la comunidad local indígena, de la igualdad ciudadana y no de la relación clasista". Con esto no está negando la carga reproductiva de la discriminación cultural sino señala que además de ello, la transmisión de estas visiones contienen un aspecto innovador ya que "la transmisión de valores congruentes con una sociedad democrática plural capitalista que realiza la escuela, constituye un importante factor de cambio" (Rama, 1979: 14), no mensurable en términos de éxitos de alfabetización o aprendizajes sino en términos de la modernización de los modos de pensamiento como potencial cambio social.

Como señalamos respecto del documento de Rama, la cuestión de la autonomía relativa de la escuela se encuentra estrechamente ligada a la centralidad que va adquiriendo en el giro conceptual la cuestión de la democracia en desmedro de la mirada estructural de la problemática del desarrollo. No obstante, también es necesario señalar que la investigación empírica sobre casos concretos demandó un cambio de foco hacia la dimensión cultural y a la vez, una profundización teórica en la búsqueda de explicaciones que lejos de la racionalidad económica, pudiera dar cuenta de la complejidad y contradicciones de los procesos educativos.

En esta misma perspectiva se inscribe el estudio que realizarán conjuntamente Juan Carlos Tedesco y el sociólogo colombiano Rodrigo Parra Sandoval, quienes analizarán otra problemática que se desprendía de los trabajos descriptivos como es el fracaso escolar en las zonas urbano marginales.¹³⁰ Como en la investigación anterior, la dimensión cultural constituye el foco de análisis que en este caso se plantea respecto del papel cultural que desempeña la escuela en contextos definidos por los

130 Véase Tedesco y Parra Sandoval (1981).

rasgos de la "cultura de la pobreza", o dicho en términos de pregunta, ¿cuáles son los mecanismos pedagógicos que se ponen en juego para la producción del fracaso escolar? Planteado de esta forma, la investigación explora básicamente las representaciones sociales de distintos actores y como inciden en la acción escolar que desagregada en distintos tópicos construye una serie de hipótesis que ciertamente profundizan y amplían aquellos problemas observados en el estudio ecuatoriano.

Quizás la comprobación más importante del estudio haya sido el peso significativo de la dimensión cultural en los resultados escolares, hecho que si bien estaba claramente presente en el caso de la población indígena, en los sectores marginales por su cercanía geográfica no se había evaluado la fuerte incidencia de las representaciones sociales en la construcción del fracaso escolar. En este sentido, la escuela constituye ese punto de contacto entre la sociedad integrada representada por los maestros y los sectores no integrados representados por los niños y sus familias donde precisamente se cruzan e interrelacionan las distintas valoraciones y percepciones. Así, desde la tendencia a unificar solo por la ubicación geográfica sectores integrados y no integrados como pertenecientes a este último grupo, las representaciones sobre el fracaso escolar se presentan como diferentes formas que lo legitiman o justifican. En rigor, lo que las evidencias de éste y otros estudios empezaban a mostrar que el acceso a la escolaridad de los sectores populares por sí solo no garantizaba el acceso al conocimiento, y lo que era aún más preocupante, que el fracaso escolar estaba asociado al escasa eficacia de la escuela en la transmisión cultural.

Desde el punto de vista teórico, este hecho ponía en discusión no tanto la función reproductora de la escuela sino más bien las formas en que ésta se realiza. Al respecto, Tedesco siguiendo la sociología bourdiana apuntará como hipótesis explicativa de la escasa productividad de la acción pedagógica escolar "la distancia que existe entre la cultura escolar y la cultura de los niños marginales" (Tedesco y Parra Sandoval, 1981: 101). Esta hipótesis ciertamente comienza a desplazar la mirada estructural de los estudios sobre el fracaso escolar hacia una perspectiva cultural que privilegia un tipo de explicación que hace foco en la dinámica interna de la escuela y su relación con el entorno social y cultural.

En buena medida, los estudios sobre heterogeneidad cultural en poblaciones indígenas en Ecuador y de marginalidad urbana en Colombia abrieron el camino hacia otras líneas de investigación como fueron la problemática de la educación rural, que como bien señala el informe elaborado por Carlos Borsotti "lo rural está intrínsecamente imbricado con lo urbano, pero tiene rasgos propios",¹³¹ el analfabetismo y la persistencia del fracaso escolar no sólo en las áreas rurales sino también en las urbanas estudiado por Juan Pablo Terra,¹³² o el balance de las reformas del nivel

medio que realizaría el especialista en educación chileno Rodrigo Vera Godoy,¹³³ dan cuenta no únicamente el progresivo desplazamiento del campo problemático sino más importante aún, la reformulación conceptual que introducen estos estudios.

El paradigma "educación y sociedad" como nueva perspectiva teórica y política

Después de casi cinco años de trabajo, el proyecto DEALC había desarrollado una cantidad significativa de estudios e investigaciones que circularían de manera restringida como documentos del proyecto que serían discutidos por grupos reducidos de especialistas en seminarios realizados en distintas ciudades de la región. La presencia de las dictaduras militares sobre todo en los países del cono sur sumado a la modalidad descentralizada del proyecto vía contratos de consultoría para la realización de los estudios, marcaron las condiciones de producción y la "subterránea" forma de difusión que tuvieron los diferentes informes. En buena medida, la publicación del libro *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*¹³⁴ editado en Santiago de Chile en 1980 con auspicio de UNICEF constituye una primera síntesis global de las preocupaciones e indagaciones del proyecto que reunirá versiones reducidas de los estudios realizados en la primera y segunda etapa que comentamos en los anteriores apartados. La nota de presentación que escribe Enrique Iglesias en su condición de Secretario General de la CEPAL refleja con mucha claridad los dos rasgos que, a nuestro juicio, caracterizan esta etapa final de proyecto como son la formulación de una "nueva reflexión conceptual" y el retorno de la pretensión —nunca abandonada— de ocupar el papel de consejero del príncipe, a través de definición de una nueva agenda de política (UNESCO/CEPAL/PNUD, 1980: 8).

En el marco de estos objetivos se inscribe la convocatoria a un Seminario Interregional que reuniría "un grupo de investigadores y funcionarios" para discutir el tema "Inercia y cambio en los sistemas educativos en América Latina y de los países africanos de lengua ibérica", que contaría con el apoyo del Ministerio de Educación del Brasil y que se llevaría a cabo en la ciudad de Brasilia en noviembre de 1980. Las distintas comunicaciones y discusiones serán publicadas como segundo informe final del proyecto bajo el título más ambiguo de "El cambio educativo, situación y condiciones"¹³⁵, el cual marca el último desplazamiento conceptual donde ya resulta perceptible la emergencia de una nueva perspectiva que denominaremos "paradigma de educación y sociedad". Así, tomando distancia de las tendencias comunes que

131 Véase Borsotti (1981).

132 Véase Terra (1980).

133 Véase Vera Godoy (1979). El trabajo toma como referente empírico los proyectos de reforma de la Enseñanza Media implementados en los siguientes países de la región: Argentina 69/71, Chile 65/68, Colombia 75/77, Perú 70/72, México 74/77 y Venezuela 75/77.

134 Véase UNESCO/CEPAL/PNUD (1980) *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*. UNICEF, Santiago de Chile.

135 Proyecto "Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe" (1981) *El cambio educativo, situación y condiciones*. UNESCO/CEPAL/PNUD. Informes Finales 2, Buenos Aires.

analizan de manera macro-estructural la relación entre estructuras sociales y sistema educativo (asignando el vector de cambio en uno u otro polo de la relación), o bien aquellas otras tendencias cuyas propuestas de cambio se centran en las instituciones educativas sin mucha consideración de los condicionantes externos, (UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981: 5) la nueva perspectiva se presenta como una superación de estas tendencias a partir de lo que llaman “un enfoque integrado” siguiendo la tradición cepaliana. Señalado como advertencia en el inicio del informe Germán Rama presentará de esta manera la nueva perspectiva.

“En el presente Informe se intenta considerar *el fenómeno educativo, los modelos culturales e incluso las relaciones pedagógicas como expresión de la estructuras y de las tendencias del cambio social, y a partir de este enfoque integrado, señalar los elementos que podrían incidir en la modificación de la educación, planteando como su función y objetivo fundamental la democratización social y cultural.* Por ello, el eje del análisis de todos los textos incluidos es la educación básica definida por José Pedro Varela, hace ya más de un siglo, como la ‘educación del-pueblo’. El enfoque de Varela, partiendo de lo que en aquella época se titulaba ‘de nuestro estado actual y sus causas’ —esbozo sociológico que incluía el análisis del poder y de la relación entre los grupos sociales— implicaba abordar el papel de la educación en la constitución de una sociedad nacional democrática. Por lo tanto, adoptar ese enfoque significa plantearse la incorporación de las grandes masas al cuerpo social, a través de un proceso educativo estructurado sobre el eje de la participación.” (Rama, 1981:5) (El resaltado es mío)

No menos importante en la definición resulta la dimensión política que ahora aparece en su doble condición de clave analítica de la perspectiva, y a la vez, como objetivo político de las acciones estatales e intelectuales. Esta última preocupación es la que recorre el argumento principal de la intervención del mismo Rama “Estructura y movimientos sociales en el desarrollo de la educación popular”¹³⁶ que, escrito con posterioridad al evento, funge como una suerte de larga introducción que intenta identificar los actores sociales del cambio educativo, o dicho en términos de pregunta, cuál ha sido la capacidad de los movimientos sociales para orientar cierto proceso de desarrollo. Si bien el trabajo focaliza en los actores sociales que podrían impulsar el desarrollo de la educación popular, la interrogación indudablemente vuelve a un tema recurrente del pensamiento cepaliano pero ahora con la conciencia de que “un proceso de cambio en la dirección indicada no puede surgir de reformas burocráticas

o de las formulaciones sobre el deber ser del desarrollo, establecidos por grupos técnicos nacionales o internacionales” (Rama, 1981: 3). En este sentido, otro rasgo dominante del paradigma de educación y sociedad es la cuestión de la democracia planteada en términos de participación política, la cual aludirá tanto a la democratización de la vida interna de las escuelas (relaciones pedagógicas) como al aporte de la educación a la democratización social (superación de la exclusión y marginación educativa). Caracterizando este enfoque Rama señala que “rescata la influencia de la variable política y el papel de la educación en la construcción de una sociedad democrática” (Rama, 1981: 3), visión que, por otra parte, resulta consistente con aquella conceptualización de la escuela como ámbito específico donde se procesan las disputas societales (Rama, 1981: 1).

Desde esta perspectiva, y resumiendo las principales tendencias de la expansión cuantitativa operada en la región, señala el carácter contradictorio del crecimiento de la cobertura que, sin embargo “coexiste con una notable incapacidad para solucionar los problemas básicos de todo proceso educativo” (Rama, 1981: 4), esto es, alfabetizar a toda la población y asegurar un mínimo de formación. Entre las causas, Rama postula que no son sólo atribuibles a la desigual distribución de esta expansión entre las zonas rurales y urbanas sino también a “la inaccesibilidad del modelo cultural de la escuela, la inadecuación de las prácticas pedagógicas y las relaciones de clase insertas en la comunicación educador-educando” (Rama, 1981:7). En rigor, esta expansión se realizó por la mera aplicación del modelo educativo tradicional que, siguiendo el patrón cultural de las clases medias, se pretendió “sobreimponer a los grupos populares”, mientras que las reformas implementadas, lejos de estas preocupaciones, se orientaron al nivel medio como respuesta a la presión social de las clases medias (Rama, 1981: 8). Así, y retomando el tema del seminario nos dice el autor que “no se está ante una situación de inercia social, pero el conjunto de los cambios no estuvo orientado a resolver el problema de la educación básica, es decir, el problema de la educación popular” (Rama, 1981: 8).

En este sentido, Rama polemizará con diferentes explicaciones sobre las resistencias al cambio educativo que, en buena medida, sintetizan el sentido común extendido de planificadores, funcionarios e intelectuales que consideran a los sectores populares como “objetos pasivos de programación establecidos en la cúpula”. Por ello, enfatiza que resulta necesario “recolocar el tema de la educación popular en un análisis estructural de América Latina, para dar cabida al papel que juegan en relación con el poder —y por tanto en las orientaciones del desarrollo educativo— los grupos sociales populares” (Rama, 1981: 13). Aquí también es posible percibir el giro hacia la dimensión política que, sin perder de vista la interrogación por la orientación del cambio educativo, busca una explicación en las formas de incorporación de las demandas populares en la acción del Estado en aquellas sociedades en que el poder está en manos de grupos minoritarios. Desde este punto de vista, la expansión

¹³⁶ Véase Rama (1981).

educativa puede explicarse por las necesidades de integración nacional, o bien por la participación de los sectores populares en el plano político (Rama, 1981: 20), lo cual hace que la educación esté estrechamente asociada a la "construcción de las bases sociales de la democracia" (Rama, 1981: 21), o dicho en otros términos, está ligada a la conformación de una población educada, condición indispensable para que la democracia "no sea un mero formulismo institucional". No obstante, lo que Rama señala con preocupación es que para las organizaciones políticas representativas de los sectores populares latinoamericanos el tema de la educación "no ha sido considerado, en los últimos años, central para el cambio y por lo tanto, sólo ha figurado de forma esporádica como una reivindicación dentro de proyectos políticos a largo plazo" (Rama, 1981: 28). Lo paradójico de esta situación es que en la historia del movimiento obrero, en el ideario de la reforma universitaria de 1918 y en los partidos políticos de raíz nacional-popular, la cuestión educativa estuvo presente como parte central de sus propuestas.

En realidad, Rama dirigirá su crítica política a "las llamadas propuestas revolucionarias" cuyas premisas principales "conducen a rechazar la posibilidad de acción en todas las dimensiones de la sociedad existente, y por lo tanto, a condenar por inútiles a todos los movimientos sociales cuyo objetivo sea producir cambios en la misma". Desde esta toma de posición reconoce que las formulaciones políticas en los últimos veinte años estuvieron fuertemente condicionadas por la experiencia de la revolución cubana que, instalando la actualidad de la revolución, se plantearon casi exclusivamente como una opción militar, la cual tuvo como consecuencia "la desvalorización de las luchas políticas" (Rama, 1981: 35). Estas propuestas no son otras que el estructuralismo marxista de Labarca y Vasconi y la pedagogía de la liberación de Freire, aunque que aclara que "no asumen formalmente una fundamentación en la línea descripta" (la opción armada): pero existe una "correspondencia tanto en la definición del proceso educativo como mera ideologización" como en "la descalificación del conocimiento acumulado [...], que se trasmite a través de sus sistemas educativos" (Rama, 1981: 35).

Pero quizás el mayor cuestionamiento que realiza Rama es la alternativa revolucionaria que postulan estas corrientes pedagógicas, la cual supone una desvalorización o abandono de los sistemas educativos como ámbitos donde se procesa la disputa social. Este abandono se asienta en que estas corrientes consideran que "la incorporación de las masas en el aparato educativo institucional, implica su entrega a la acción ideológica de la dominación burguesa". Lo paradójico de esta interpretación, nos dice el autor, radica en que la exclusión del sistema educativo, más que la inculcación ideológica fue el mecanismo utilizado para preservar el orden social, por ello, es que fustigará tan duramente las posiciones de estas corrientes.

La virulenta crítica a las posiciones teóricopolíticas de Vasconi, Labarca y Freire que realiza Germán Rama, ciertamente, llaman la atención cuando en sus anterio-

res trabajos prácticamente estaba ausente la referencia a estos autores aunque buena parte de los argumentos ahora criticados fueron tomados en consideración. En este sentido, una explicación posible radica precisamente en la centralidad de la dimensión política que emerge en la nueva perspectiva cuya opción por la cuestión de la democracia (con todas sus implicancias) lleva inevitablemente a confrontar con las posiciones político-pedagógicas más radicalizadas. Como veremos hacia el final de este capítulo, el posicionamiento intelectual de Rama y del proyecto transitará por un camino ambiguo que, si por un lado, se manifiesta en una propuesta orientada a la construcción de una alternativa política que se referencia en unas indefinidas "organizaciones populares" y los actores del sistema, por otro lado, esa misma propuesta parece también enunciada hacia los planificadores y funcionarios estatales.

Con menos apuro por sacar conclusiones, la reflexiva intervención de Ricardo Nassif sobre *Las tendencias pedagógicas en América Latina (1960-1980)*¹³⁷ parece contrapesar el carácter taxativo de las afirmaciones y valoraciones del trabajo de Rama. Como muchos pedagogos e intelectuales de la educación, la llegada de la dictadura militar marcaría el inicio de una diáspora que en el caso de Nassif encontraría su inserción en la sede de la UNESCO en París. Graduado en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata sería uno de los animadores del debate político-educativo en los años sesenta y setenta a través de la dirección de la *Revista Archivos de Ciencias de la Educación* y de su colaboración con *Revista de Ciencias de la Educación* que por entonces asumía la representación de los sectores críticos en educación. Si bien Nassif ya había realizado colaboraciones con la UNESCO, la cesantía como profesor titular de la UNLP en 1975 determinaría su salida del país e incorporación a este organismo donde coordinaría diferentes proyectos como el de "Apoyo a la expansión y transformación de la educación general básica en el medio rural" iniciado a los pocos meses de producida la Revolución Sandinista en Nicaragua.

En buena medida, la trayectoria intelectual de Nassif como también su participación en los acalorados debates político-pedagógicos de los años '60 y '70, hacen que la mirada retrospectiva de la evolución de las ideas pedagógicas en la región adopte un carácter más reflexivo, que priorizará los dilemas y contradicciones de la pedagogía como campo de conocimiento. En esta dirección, Nassif parte del reconocimiento como característica general de período de las profundas modificaciones en la fundamentación y orientaciones educativas, las cuales señala no estuvieron exentas de confrontaciones sino, por el contrario, el rasgo dominante fue "la polarización de posiciones pedagógicas apoyada en las contradicciones, cada vez mayores, registradas en el contexto sociopolítico e ideológico de América Latina". Al respecto, lo interesante del análisis que emprenderá Nassif es su intención de captar la complejidad del

137 Véase Nassif (1981).

movimiento de las ideas pedagógicas que, por debajo de la polarización, reconoce los cambios y desplazamientos de sentido que sufrirán esas mismas ideas en su confrontación con la realidad educativa. Ciertamente, y como él mismo señala, fueron las pedagogías críticas las que marcarán las derivas de esos movimientos (Nassif, 1981: 89) que en este período, nos dice, “representó un verdadero *cambio de frente* en las acciones y visiones pedagógicas”¹³⁸ que se caracterizará por el “compromiso del discurso pedagógico con la realidad global” y por la “conformación y empleo de nuevos marcos referenciales”. Este despliegue, ciertamente, partirá de las categorías como “cambio”, “desarrollo” y “marginalidad” que, posteriormente, derivarán en nuevas nociones como “extraescolaridad”, “desinstitucionalización” y “contraescolaridad”. Con todo, este proceso de diversificación de nociones y categorías pronto adquirirá la forma de una polarización que se construirá alrededor de la antinomia entre dependencia y liberación donde se ubicarán (o serán ubicadas) las corrientes pedagógicas. De esta manera, es posible definir una “pedagogía de la dependencia” donde se articulan las concepciones educativas modernizantes, tecnocráticas y desarrollistas, por un lado, y una “pedagogía de la liberación” que por el grado de complejidad y heterogeneidad se le dedicará el mayor análisis. Reconociendo las limitaciones de esta clasificación que, en cierta forma, anulan los matices y diferencias existentes, Nassif encuentra un denominador común en ambos agrupamientos como es la magnitud de los cambios que proponen cada una.

Desde esta clave de análisis, el autor realizará una breve reseña de las pedagogías desarrollistas y un más pormenorizado comentario de las pedagogías de la liberación ya que no sólo han sido uno de los motores del vasto movimiento pedagógico latinoamericano sino también impulsores de una elaboración teórica estrechamente ligada a la práctica educativa, y es por ello que también señalará que “es comprensible que no siempre las pedagogías liberadoras hayan alcanzado, como pedagogías, la solidez y la coherencia deseables” (Nassif, 1981: 93). Así, valorando y reconociendo su importancia Nassif presenta de manera sistemática el pensamiento pedagógico de Paulo Freire y de Iván Illich (Nassif, 1981: 109). No es nuestra intención reseñar los comentarios sobre estos autores ya bastante conocidos, sí en cambio nos interesa señalar el posicionamiento abierto y receptivo de Nassif que contrasta claramente con el carácter confrontativo del análisis de Rama.

Esta preocupación por la pérdida de especificidad de la pedagogía no es nueva en el pensamiento de Nassif sino, por el contrario, retoma y profundiza una reflexión que ya estaba presente en los años sesenta y setenta. En este sentido, y quizás de manera más aguda, la pedagogía aparece tensionada entre dos situaciones, o bien “la reflexión educativa se abandona como tal y sigue el fácil camino del sociologismo y del economicismo, y por reacción, el del pedagogismo más cerrado”, o bien “las

¹³⁸ El resaltado es del autor.

disciplinas y el pensamiento pedagógicos que buscan salidas contestatarias se ven condenadas a una cierta clandestinidad frente a la oficialización de sus líneas más tradicionales y rígidas” (Nassif, 1981: 117). Es claro que ninguna de estas situaciones resolverá la crisis de la conciencia pedagógica ya que la misma también es la expresión de la “fisura” entre la teoría y la práctica del cambio educativo cuyas manifestaciones en el plano teórico conducen a la disolución y/o aislamiento de la pedagogía, y en el plano de la práctica se vuelve pura acción política.

En la toma de conciencia de estos dilemas y aquellas limitaciones se inscribe la voluntad de regeneración o reconstrucción del pensamiento pedagógico, el cual debería partir del principio de la “unidad de concepción y de acción educativa” que toma forma en un determinado “proyecto nacional”. Planteado de esta manera, es evidente que para Nassif la posibilidad de un renovado pensamiento pedagógico está estrechamente ligada a la construcción de una alternativa política, y es por ello que afirmará que “no hay cambio educativo real sin proyectos nacionales en marcha generadores o acogedores de orientaciones pedagógicas teóricas que sirvan o expliquen prácticas educativas renovadas”, así como “no hay teoría pedagógica innovadora o transformadora si no se finca en un proyecto igualmente innovador, aun cuando éste sea una utopía y las mismas pedagogías sean las portadoras de esa utopía” (Nassif, 1981: 119). Solo desde esta perspectiva política es posible repensar los problemas teórico-prácticos de la pedagogía que, ciertamente, en ese desafío se juega la suerte de la disciplina.

Las intervenciones del seminario hasta aquí comentadas fueron explorando distintos aspectos alrededor de la cuestión de la inercia y el cambio en los sistemas educativos tales como la presentación de Germán Rama que delineó en términos conceptuales los rasgos principales de la nueva perspectiva como también dejó planteado la cuestión de actores capaces de movilizar un cambio educativo. Por su parte, Ricardo Nassif desde una mirada centrada en la evolución de las ideas pedagógicas mostró el carácter diverso y contradictorio de las distintas corrientes como también la debilidad de esas mismas corrientes para transformar la propia realidad educativa. Ciertamente, ambas elaboraciones constituyen intentos de avanzar en una comprensión respecto de la situación educativa en la región que, con sus asincronías y anomalías, no sólo desafiaba los marcos teóricos usualmente utilizados sino también conducía a revisar las orientaciones y estrategias de política.

En esta dirección, la intervención de Juan Carlos Tedesco constituye la primera interpretación global de las transformaciones educativas en la región que están en la base de las reflexiones y conceptualizaciones de especialistas antes mencionados. Aunque su título “Elementos para el diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina”¹³⁹ parece indicar un mero trabajo de sistematización del conjunto de

¹³⁹ Véase Tedesco (1981).

estudios realizados por el proyecto, en verdad, el análisis que realiza representa una puesta en práctica de la nueva perspectiva que hemos denominado paradigma educación y sociedad. Así, de la amplia cantidad de aspectos involucrados en esta relación, Tedesco recorta como eje de su análisis el problema de "la dinámica interna del sistema educativo, haciendo referencia a sus funciones sociales globales" (Tedesco, 1981: 81) que si bien no es una novedad (las funciones sociales de la educación), si lo es la articulación que postula entre lo que podríamos llamar la micro-política de la escuela como institución y macro-política del sistema educativo.

Desde esta perspectiva, el primer paso de este diagnóstico-interpretación es la sistematización de los cambios educativos operados en las últimas décadas que, como fue señalado en reiteradas oportunidades, se caracterizó por la significativa expansión de la cobertura educativa en todos los niveles que fue acompañada de modificaciones al interior del sistema, puesta de manifiesto en "una progresiva diferenciación interna y un descenso en la calidad de los aprendizajes efectuados" (Tedesco, 1981: 61). Como apunta el autor, el diagnóstico del sistema educativo constituye el parámetro del análisis que permita explicar el sentido y funcionalidad de esas dinámicas internas del sistema y su vinculación con el resto de las esferas societales. En este sentido, donde mejor se observa el pasaje de la descripción de los cambios a una interpretación de los mismos sea la noción de "sistema educativo tradicional", la cual en buena medida condensa la clave de análisis que incorpora la nueva perspectiva que precisamente articula diferentes dimensiones (estructura del sistema, rol docente, contenidos y currículo, métodos, etc.) (Tedesco, 1981: 62).

El carácter comprensivo de la definición del SET como modelo teórico presenta la ventaja de pensar las articulaciones de los diferentes componentes *internos* del sistema educativo, y a su vez, las articulaciones entre sistema educativo y sistema social. Precisamente es esta conceptualización la que permite construir una explicación comprensiva de los fenómenos de la expansión educativa como una reproducción ampliada del modelo de acción pedagógica escolar tradicional, que a su vez también permite explicar la persistencia del fracaso escolar. Como el mismo lo señalará en otros trabajos, la centralidad de la dimensión cultural posibilita dar cuenta de este fenómeno a partir de la distancia entre la cultura escolar dominante (Tedesco, 1981: 69) y la cultura de los sectores populares así como también permite explicar el fenómeno de baja calidad como expresión de la extensión empobrecida de ese modelo pedagógico (Tedesco, 1981: 70). Asimismo, y desde un análisis del sistema en su conjunto, la convergencia y acumulación de estos procesos a nivel de las instituciones escolares se expresa en términos globales en la creciente diferenciación del sistema, o como lo definirá Tedesco, en la generación de "circuitos pedagógicos diferenciados" (Tedesco, 1981: 76) que se caracteriza por una segmentación interna del sistema por donde transitan la población escolar según origen social.

La conceptualización del SET que realiza Tedesco partiendo de la sistematización de las transformaciones educativas recientes también constituye un parámetro para analizar el conjunto de reformas educativas emprendidas durante este período. Esta tarea quedará plasmada en la intervención de Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo¹⁴⁰, quienes en los años precedentes no sólo habían participado en las experiencias de planeamiento educativo sino fueron entusiastas difusores de las nuevas herramientas de intervención social. Por esta razón, más que reseñar su análisis de las reformas nos interesa explorar la reflexión que ellos realizan de estas experiencias que los tuvo como partícipes.

Así, la primera constatación que señalan es la contradicción entre las fuertes transformaciones del sistema y la escasa capacidad de cambio que tuvieron las propuestas reformistas, hecho que se comprueba en la amplitud de las metas y objetivos propuestos que ciertamente distaron de comprender la complejidad de realidad educativa. Aunque no hay una crítica explícita al carácter tecnocrático de estas propuestas, por otra parte difíciles de asumir, se puede percibir la aceptación de que "las orientaciones conceptuales y metodológicas asumidas por la planificación no favorecieron una mayor inserción de la misma en dicho proceso ni un adecuado nivel de ejecución de los planes" (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1981: 180), ambas cuestiones (concepción y metodología) afirman los autores no favorecieron la integración del planeamiento en "el proceso de gobierno de la educación" de ahí su escasa incidencia en los procesos de expansión y cambio de los sistemas educativos. Quizás en estas argumentaciones es donde resulta evidente la tensión que recorre buena parte de los planificadores entre la conciencia del fracaso de estas experiencias y la confianza nunca abandonada en la idea del planeamiento como instrumento de cambio. Por ello, es que la propuesta que enuncian resulta más bien un ajuste de esta idea básica que reafirmando la creencia, apela a una nueva concepción de la reforma concebida ahora como "un proceso ininterrumpido de innovación y cambio" donde emergerá un nuevo planeamiento dinámico involucrando a todos los sectores (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1981: 210-211).

De la renovación conceptual a la recomendación de políticas: El retorno de los Consejeros del Príncipe.

En buena medida, el Seminario sobre "Inercia y cambio en los sistemas educativos" marca el punto de llegada en el proceso de reformulación conceptual y revisión crítica de las experiencias precedentes que se había planteado el proyecto. Como señalamos al inicio del capítulo, la propuesta inicial tuvo claramente un objetivo cognitivo en un escenario regional que, en plano político estaba dominado por las dictaduras militares y en el plano intelectual marcado por el clima de ascenso del pensamiento

140 Véase Fernández Lamarra y Aguerrondo (1981).

económico neoliberal. Así, la labor intelectual que emprendería este grupo de investigadores y especialistas se concentraría en un primer momento en una serie de investigación que, si bien desde el punto de vista conceptual se mantendrían fieles al modelo abstracto de los “estilos de desarrollo”, las investigaciones realizadas se orientarían básicamente al estudio de las “anomalías” y los “desajustes” que ese mismo instrumental conceptual ya no podía explicar a la luz del contradictorio y paradójico desarrollo de los sistemas educativos. Ciertamente, este primer momento de proyecto estuvo caracterizado por el ajuste de cuentas con esos referenciales teóricos y por la apertura hacia otros universos y perspectivas conceptuales.

Esta revisión conceptual no podía estar al margen de la propia evaluación y balance de las ideas y experiencias que la misma institución había difundido con tanto entusiasmo en las décadas pasadas. Las propias investigaciones no sólo dejaban en evidencia la visión lineal, mecanicista y economicista de las teorías y enfoques ahora cuestionados, sino también la ingenuidad y voluntarismo que animaron las propuestas y promesas del desarrollo y el planeamiento educativo. No es casual, entonces, que la recuperación de la “dimensión política” como clave analítica haya constituido en punto de pasaje para ubicar en las explicaciones la cuestión de la relación entre democracia y educación que, como señalámos oportunamente, conllevaba un desplazamiento de la mirada estructural hacia el estudio de las dinámicas internas del sistema educativo, o si se prefiere, al problema de rol de la escuela en la transmisión y distribución de la cultura.

Esta nueva clave de análisis reorientaría aquel primigenio programa de investigación impulsando una nueva serie de estudios cuya acumulación de conocimientos se daría paralelo a la recuperación de una mirada global de la problemática educativa que, integrando de manera orgánica las evidencias empíricas, revisiones conceptuales y reflexiones político-educativas, tomará forma en una nueva perspectiva que denominamos paradigma educación y sociedad. Como parte de este mismo movimiento, el retorno a una mirada global también se manifestaría en un progresivo desplazamiento del registro discursivo que vuelve borrosa la frontera entre el análisis académico y la propuesta política. Así, los sucesivos desplazamientos y giros conceptuales operados en los años precedentes darán lugar no únicamente a la generación de una nueva perspectiva sino también al retorno al lugar de Consejeros del Príncipe que, fiel a la tradición cepaliana, nunca abandonaría la vocación de intervención política. Precisamente, es este último giro donde nos interesa detenernos en esta última sección que, como el mismo derrotero de estas ideas, estará atravesada por la oscilante tensión entre voluntarismo político y el pesimismo intelectual. Las dos caras de esta moneda están representadas por Germán Rama y extrañamente por Marshall Wolfe, quién también tomaría parte del seminario interregional.

A lo largo de este capítulo hemos ido reseñando la trayectoria intelectual de Rama que sin duda fue el mentor de las ideas centrales del proyecto y cuyas reflexio-

nes marcaron, en buena medida, los tiempos y giros conceptuales del proyecto. Por ello, tampoco es extraño advertir cómo su reflexión progresivamente fue desplazándose de la descripción a la explicación y de ésta a la propuesta política. Ya este giro resulta perceptible en el cierre de la introducción que realiza al libro *Educación y sociedad en América Latina* donde comienza a delinear una suerte de análisis político del comportamiento de los sectores sociales que prelude o adelanta su pasaje a la intervención.

En aquella introducción si bien la idea de proyecto nacional aparecía como la construcción política que motorizaría las acciones e ideas del cambio, dejaba abierto el interrogante respecto de los sujetos capaces de encabezar o liderar ese proyecto colectivo. Hacia el final de su intervención en el seminario aparecerá claramente esta respuesta que encontrará en unas indefinidas “organizaciones populares” aquellos gestores potenciales del proyecto nacional, y por ende, impulsores del progreso educacional. Como en la teoría leninista, Rama ubica el sujeto social pero este sujeto social todavía no tiene la conciencia de su misión histórica a la que sólo puede acceder por mediación de una vanguardia que, en este caso, no es el partido sino los intelectuales. La cita siguiente resume con toda claridad este argumento.

“El problema tiene dimensiones políticas —cómo incorporar las metas correctas en los proyectos de las organizaciones populares— y requiere una tarea que deben realizar los intelectuales: determinar cuáles deberían ser las formulaciones del modelo cultural para que la escuela se convierta en una institución social básica en la que confluyan los aportes de los educadores y los científicos sociales en forma continuada.” (Rama, 1981: 47).

¿Quiénes serían estos intelectuales capaces de incorporar las “metas correctas” en los proyectos de las organizaciones populares y determinar ese “modelo cultural” de la escuela? Indudablemente la respuesta remite a los intelectuales-funcionarios del proyecto que como señalábamos marcaría el retorno al lugar de Consejeros del Príncipe cuando todavía el horizonte político estaba dominado por la oscuridad de las dictaduras.

Frente a este desborde de optimismo, la intervención de Marshall Wolfe¹⁴¹ parecería contradecir todas y cada una de las expectativas de Rama configurando así una mirada que no sólo resalta por su realismo político y lucidez intelectual sino más llamativa aún por provenir de un alto funcionario de la CEPAL. El punto de partida es el reconocimiento que en las últimas décadas “desarrollo” y “educación” constituyeron construcciones ideológicas que se proponían tanto explicar los fenómenos implicados cuanto mostrar las formas de orientarlos y acelerarlos. Estas construc-

141 Véase Wolfe (1981).

ciones, señala Wolfe, pueden denominarse “modelos” cuando los planificadores las emplean para ordenar sus propuestas, y “mitos” cuando son ampliamente difundidos para crear un consenso activo en torno a determinadas direcciones de cambio (y agrega también de “determinados sacrificios”). Enmarcado en esta problemática, no duda en señalar que el proyecto DEALC constituye “un inventario, realizado a fines de los años setenta, en el cual se considera su poder heurístico en cuanto a modelo y su poder de inspiración y movilización en cuanto mito” (Wolfe, 1981: 217). Así, desarmando los “mitos” y “modelos” del desarrollo económico y el desarrollo educativo reafirma el balance negativo de las experiencias orientadas por estas construcción que, en su opinión, se presenta como “una sensación de oportunidades perdidas” ampliamente extendida “no solo en los sectores de opinión anticapitalistas, que nunca aceptaron tales mitos o modelos, sino también entre los padres intelectuales de esos mismos mitos o modelos”, que exageraron la capacidad de la tecnoburocracia para comprender y controlar los acontecimientos, terminaron comprobando la enorme distancia entre la tendencias reales y sus desmedidos proyectos. La pérdida de la fe en la eficacia de sus propuestas, nos dice Wolfe, se manifiesta en que “los planificadores han sustituido el poder por el ritual” que se evidencia en la continuidad en la elaboración de planes a sabiendas que su escasa incidencia. Si ese es el estado de ánimo de la mayoría de los planificadores, en el ámbito educativo parecería ser la excepción donde el autor reconoce que todavía se mantienen estas convicciones tal como refleja en sus análisis y propuestas el proyecto DEALC. No obstante, la cuestión se vuelve problemática cuando dichas propuestas animadas más por la fe o la creencia que, por el cúmulo de reservas que indica la experiencia, terminan oscureciendo el futuro de esas políticas (Wolfe, 1981: 220).

En rigor, lo que advierte Wolfe es el surgimiento de “nuevos mitos o modelos” que emergen en forma paralela al proceso de crítica y desmitificación del desarrollo y la educación, y la interrogación que surge es si podrán influir en la dirección del cambio educativo. Ciertamente, los antiguos mitos o modelos se sustentaron en ciertos supuestos como de la idea de un Estado con capacidad de aplicar estrategias coherentes y que el planeamiento puede ser una herramienta eficaz para esos fines, o también en el supuesto que los actores sociales están abiertos a propuestas racionales y por ello se comprometerían con ciertos valores, así como los supuestos derivados del crecimiento económico, etc. La interrogación es válida porque precisamente estos supuestos son los que la experiencia indica que solo estuvieron en la cabeza de los planificadores pero no en la realidad. Por ello, es que Wolfe fustigará duramente estos nuevos mitos o modelos calificándolos de “utopías de comité” surgidas en reuniones de “expertos” de organismos internacionales que bajo nuevas terminologías “resucitan recomendaciones anteriormente vigentes” sin comprometerse con ninguna acción concreta (Wolfe, 1981: 222). Entre las muchas críticas que descargará, una en particular parece dirigida al planteo de Rama cuando señala que:

“No son capaces de identificar en forma convincente a los agentes sociales que potencialmente podrían y querrían realizar las transformaciones o reformas propuestas, y suelen limitarse a formular advertencias catastróficas para el caso de que no se atiendan las recomendaciones, o a la esperanza de que las crisis sirvan para convencer a quienes detentan el poder [...] Las nuevas versiones acumulan fuertes responsabilidades sobre agentes identificados en forma vaga o implícita (el Estado, los planificadores, la tecnoburocracia, la opinión pública ‘esclarecida’, los movimientos políticos, las organizaciones de intereses), llamándolos a desear y a realizar cosas muy distintas, traumáticamente opuestas a sus prácticas anteriores.” (Wolfe, 1981: 222)

Atravesado por la misma tensión, los principios y sugerencia que enunciará Wolfe si bien tratan de tomar en cuenta estas críticas y advertencias no deja de expresar una apuesta hacia el rol de la institución y sus intelectuales, por cierto bastante modesta comparada con la visión de Rama, pero igualmente confiada.

Resumiendo lo hasta aquí planteado, podemos decir, que el proyecto DEALC constituyó (al igual que el exilio mexicano) un “laboratorio de ideas” desde donde se generaron nuevas problemáticas sobre los sistemas educativos latinoamericanos así como conceptos y categorías para su análisis que en conjunto se materializaron en una nueva perspectiva que ciertamente renovarían el pensamiento socioeducativo latinoamericano. En este sentido, el derrotero intelectual que delinea toda la producción realizada durante el proyecto puede ser caracterizado como una serie de movimientos conceptuales que se desplegaron alrededor de un proceso de revisión crítica de la experiencia cepaliana en educación y de reformulación teórica de ajuste de cuentas con los referenciales anteriores y de apertura y búsqueda de nuevas explicaciones.