

José Luis Coraggio

DESARROLLO
HUMANO,
ECONOMÍA
POPULAR y
SOLIDARIA y
EDUCACIÓN

DESARROLLO HUMANO, ECONOMÍA
POPULAR Y EDUCACIÓN

José Luis Coraggio

Rei Argentina S.A.
Instituto de Estudios y Acción Social
Aique Grupo Editor S.A.

© Instituto de Estudios y Acción Social
Casilla de Correo 1140-Correo Central (1000) Bs.As.
Telefax:8037001

© Rei Argentina S.A. – Aique Grupo Editor S.A.
Mendez de Andés 162-(1405) Capital Federal-Tel: 9820193/4

Hecho el depósito que previene la ley 11.723
LIBRO DE EDICIÓN ARGENTIANA
I.S.B.N. 950-701-280-X
Primera Edición

La reproducción total o parcial de este libro en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, escrita a máquina por el sistema “multigraph” , mimeógrafo, impreso, etc. no autorizada por los editores, viola derechos reservados.

La colección **Cuadernos** presenta estudios y resultados de investigaciones llevadas a cabo por especialistas latinoamericanos con amplia trayectoria en sus respectivas materias. Se trata de trabajos originales que abordan aspectos diagnósticos, históricos, prospectivos o propositivos que se articulan con problemas significativos de las prácticas sociales e institucionales del país y la región.

Se incluyen diversas áreas temáticas (educativa, psicosocial, histórica, epistemológica, etc.) y múltiples perspectivas disciplinarias, a fin de ofrecer un campo variado de opiniones interpretativas.

Los **Cuadernos** pretenden favorecer un mayor enriquecimiento del debate especializado, a la vez que proporcionar materiales útiles para la formación y actualización de docentes, estudiantes, y otros participantes en las instancias decisorias de la sociedad.

El **Instituto de Estudios y Acción Social (IDEAS)** tiene a su cargo la selección de los trabajos, que son realizados por profesionales de IDEAS y de otras instituciones especializadas de Argentina y América Latina.

Este nuevo trabajo de José Luis Coraggio posee un singular valor por su original perspectiva informativa, analítica y propositiva, centrada en campos de problemática casi inexplorados en América Latina. Su objetivo inicial fue contribuir a la elaboración de una agenda para el diálogo de las Organizaciones no Gubernamentales latinoamericanas dedicadas a la educación y al desarrollo popular —entre sí, con organizaciones sociales, con otras organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, con organismos internacionales y con gobiernos—, a fin de definir posiciones y posibles formas de participación en la iniciativa de *Educación para todos*.

La primera parte del texto se aboca a estudiar la visión y propuestas predominantes en algunos *organismos multilaterales* respecto del desarrollo (en los países pobres) y sus implicaciones a nivel de políticas sociales, en particular, educativas. Se lleva a cabo una descripción precisa y una fecunda lectura crítica del paradigma del *desarrollo humano*, que fuera especialmente elaborado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), así como de su derivación en la propuesta de *Educación para Todos* —lanzada en la conferencia Mundial del mismo nombre que se celebrara en Jomtien, en marzo de 1990. A la vez, se efectúa un análisis comparado entre dicha propuesta y las posturas que el Banco Mundial ha planteado ante la pobreza y la cuestión educativa.

En este sentido, el autor no sólo proporciona novedosos elementos *informativos*, sino que aporta claves de análisis que resultan sumamente sugerentes, dado su carácter simultáneamente crítico y comparado entre organismos y países de la región. Con tal fin, completa el diagnóstico desde un enfoque Latinoamericano que incorpora diversas consideraciones sobre las recomendaciones de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), sobre todo en el caso de la educación.

Dado que los organismos internacionales resaltan la intervención de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), el texto se introduce en un campo de estudio también muy poco analizado en nuestro medio: el de los componentes de conflicto o cooperación posible entre las ONGs, las agencias multilaterales y los gobiernos nacionales.

José Luis Coraggio aborda otro análisis, también de naturaleza crítica, acerca de una corriente singularmente significativa para muchas ONGs latinoamericanas: la de la *Educación Popular*. Al respecto, explora sus paradigmas originales, evolución, situación actual, perspectivas, vínculos con la promoción del desarrollo local y condiciones para una posible convergencia con la propuesta del *Educación para Todos*.

Concomitantemente, se incorporan reflexiones propositivas, que se sugieren como un marco estratégico para la acción de las ONGs latinoamericanas, en el contexto de la *Educación para Todos*. Se pone el énfasis en aquellas ONGs comprometidas con los sectores populares, que poseen experiencia en educación de adultos y promoción del desarrollo. En esta parte, el autor postula lineamientos para la construcción de una economía popular —la cual se distingue de otras corrientes de pensamiento sobre el denominado *sector informal*— que además, se realimenta con la *educación*. Aquí aporta las ideas más fructíferas al servicio de un debate necesario en el rubro, peculiarmente relevante

para quienes se encuentran en la búsqueda de modelos económico-sociales válidos, *alternativos* a los hoy dominantes en la región

En síntesis, se trata de un texto a la vez diagnóstico y propositivo, rico en información y crítico, que encara temáticas de actualidad poco exploradas. Su lectura será particularmente útil para agentes de los diversos niveles del sistema educativo, así como para miembros de ONGs y de distintos proyectos y programas insertos en instituciones vinculadas con las políticas sociales.

Cayetano De Lella
Director
Instituto de Estudios y Acción Social

*A Néstor,
mi hermano maestro*

ÍNDICE

Introducción	12
Primera Parte	
Desde la Cúspide mundial: Desarrollo Humano Y Educación para Todos	18
1. América Latina en el proceso de globalización	19
1. La región vista desde la cúspide mundial	19
2. La visión desde América Latina	21
II. El Desarrollo Humano y las nuevas políticas sociales a escala global	23
1. La primera respuesta de las consecuencias de la crisis y el ajuste macroeconómico: las políticas compensadoras focalizadas en la pobreza	23
2. Desarrollo Humano: ¿Un nuevo paradigma desde la cúspide?	26

2. 1. Antecedentes del concepto de Desarrollo Humano	26
2. 2. La filosofía política del Desarrollo Humano	27
El vacío de poder a nivel mundial	27
Pensando en un orden político mundial	29
El papel del Estado	30
3. La operacionalización de la filosofía de Desarrollo Humano y sus eventuales consecuencias sobre las políticas públicas	31
3. 1. El índice de Desarrollo Humano	31
3. 2. Lineamientos globales para las políticas sociales	32
3. 3. El problema del poder	33
III. La política educacional global: Educación para Todos (ET)	35
1. La propuesta original del BM: enfatizar la escuela primaria	49
2. Educación para Todos: la política educativa como implementación de la propuesta de Desarrollo Humano	40
3.1. El énfasis en la Educación Básica (EB) y la satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NEBA)	40
2. 2. Educación para Todos: ¿Un modelo educativo centrado en el aprendizaje?	42
2. 3. Posibles problemas en la operacionalización de la propuesta	44
2. 4. Sustentabilidad y economía de la Educación para Todos	45
 Segunda parte	
Desde el Estado y las Organismos Internacionales Latinoamericanos: transformación productiva, democracia y educación como eje del desarrollo	53
IV. Transformación productiva con equidad	54
V. Reforma social, o las precondiciones políticas del desarrollo económico	57
VI. La educación como eje del desarrollo	61
VII. La respuesta de los gobiernos latinoamericanos a la Educación para Todos	68
 Tercera parte	
Entre Estado y sociedad: las Organizaciones no Gubernamentales como agentes del desarrollo y la educación	77
VIII. La experiencia de la Educación Popular (EP) y su proceso actual	78
1. La significación de la Educación Popular en América Latina	78
2. Condiciones para una convergencia entre la Educación popular y la Educación para Todos	82
3. La reflexión actual dentro de la Educación Popular	85
IX. La experiencia de la promoción del desarrollo popular y su intento de vincularse con la Educación Popular	87
1. Algunas características de las Organizaciones No Gubernamentales orientadas a la promoción del Desarrollo popular (ONGD)	87

2. El intento de conjugar la Educación Popular con el desarrollo popular	91
3. La Educación Popular entre el desarrollo y la lucha cultural	92
X. Organizaciones No Gubernamentales, Organismos Internacionales y Gobiernos: Conflicto o cooperación?	93
1. Algunos problemas ético-políticos del diseño de políticas a nivel global	93
1. 1. El ambiente intervencionista es poco favorable a una cooperación sostenida entre Organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales	93
1. 2. Los problemas derivados del carácter global uniforme de las políticas	95
2. Algunos problemas ético-políticos en la relación entre Organizaciones No Gubernamentales y gobiernos nacionales	96
3. La cooperación entre Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales como una relación de interés mutuo	97
 Cuarta parte	
Desde la sociedad: economía popular y necesidades de aprendizaje	104
 XI. La economía popular como marco estratégico de acción de las Organizaciones No Gubernamentales “históricas”	
1. Introducción	105
2. Del sector informal a la economía popular	106
3. La posible construcción de una economía popular	108
3.1. El punto de partida económico	108
La matriz socioeconómica básica	108
Las relaciones de producción en la economía doméstica y los alcances de la comunidad	109
Las tensiones de la economía popular	111
3. 2. Algunas precondiciones para la convergencia entre la construcción de una economía popular y el Desarrollo Humano	113
3.3. El sentido político-democrático de construir una economía popular	117
3.4. El punto de partida del conocimiento: el papel de la educación y el aprendizaje en la construcción de una economía popular y su sujeto	118
 XII. La política educativa y las necesidades básicas desde la perspectiva del desarrollo de una economía popular	120
1. El carácter prioritario de la educación en América Latina	120
2. Calidad de la educación y desarrollo de la comunidad	122
3. Demanda educativa, necesidades básicas y desarrollo	126
4. La necesidad de invertir en la comunidad para lograr la eficiencia educativa en América Latina	128
 Algunas propuestas de tesis para las Organizaciones No Gubernamentales “históricas”	130
 Bibliografía	141

Introducción

En marzo de 1990 se realizó en Jomtien, Tailandia, la “Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos!”, a la que asistieron representantes de gobiernos y organismos internacionales, y de la que surgieron compromisos y metas a cumplir para fin de esta década.

En el documento *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990*, preparado para dicha Conferencia y presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Internacional de la misma —que integran el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO, el Banco Mundial y UNICEF—, se afirmaba: “Es preciso evitar un mundo en el que sólo una elite pueda vivir con salud, seguridad y prosperidad; todos los pueblos deben poder desarrollar sus posibilidades humanas y contribuir a modelar su sociedad. En tiempos de decadencia económica, de austeridad y de demandas sociales y económicas en competencia es preciso *proteger enérgicamente la educación básica*”. Y en otro capítulo se sostenía: “Asimismo, la política gubernamental debe garantizar la existencia de un sólido entorno intelectual y científica para la educación básica”.¹ Respecto de los docentes, se agregaba: “Es urgente mejorar en todos los países los términos y condiciones de servicio de los docentes y su

situación social que constituye un factor determinante en la realización del objetivo de la educación para todos”.²

Posteriormente, el 25 de abril de 1991, en el marco de la Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC IV), los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe suscribieron en Quito una declaración en la que expresaban: “la educación debe ser objeto de grandes consensos nacionales, que garanticen el compromiso de toda la sociedad para la formación de sus futuras generaciones y la continuidad de las políticas y programas puestos en marcha para el logro de estos objetivos”.³

La trascendencia de estas propuestas permite tomarlas como punto de referencia para examinar si las prácticas que les siguieron han sido coherentes con ellas o si han entrado en los miopes caminos de la tecnocracia y el cortoplacismo político.

En junio de 1993 se realizó en Santiago PROMEDLAC V. Aunque los maestros no hablaron de esa reunión, se habló acerca de los maestros. Dos referencias sobre el tema resultan altamente significativas, por la distinta visión que manifiestan representantes de dos de los organismos que promovieron la propuesta “Educación para Todos” en Jomtien:

“Con demasiada frecuencia, los sistemas y reformas educativos están subordinados a los sindicatos de maestros quienes están comprometidos en mantener el “*status quo*” (Tomando del discurso del Sr. Shadid Husain, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe).

“Las experiencias realizadas en diversos países muestran que los maestros tienen la voluntad de mejorar su formación profesional y suelen participar con entusiasmo en el ensayo de innovaciones” (Tomando el discurso del Sr Federico Mayor, Director General de la UNESCO).⁴

La UNESCO es un organismo de las Naciones Unidas cuyo imperativo ético fundacional se concreta en la tarea de “contribuir, principalmente a través de la educación, a la promoción del desarrollo humano y la construcción de una cultura de paz basada en los derechos humanos, la tolerancia y la democracia”.⁵

El Banco Mundial (BM), un banco que concede préstamos de desarrollo principalmente a gobiernos, se presenta por su parte como una “institución multilateral de desarrollo cuyo propósito es ayudar a los países en desarrollo a avanzar en su progreso económico y social de modo que sus pueblos puedan vivir vidas mejores y más plenas”.⁶

En la misma reunión, S. Husain declaraba: “Para nosotros, no existe mayor prioridad en América Latina que la educación. Entre 1987 y 1992, nuestro programa de préstamos para la educación en América Latina y el Caribe aumentó de \$85 millones a \$780 millones al año, y prevemos otro aumento a cerca de mil millones de dólares en 1994”.

De hecho, es el BM quien —bajo el paraguas de la “Educación para Todos”— viene implementando procesos de reforma educativa en América Latina, usando sobre los gobiernos la influencia que le da ser, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el agente del ajuste estructural y el artífice de la condicionalidad crediticia, por la cual los gobiernos de los países en desarrollo deben ver que sus políticas públicas sean aprobadas

para tener acceso al crédito en el mercado mundial. En tal sentido, la política educativa y la política económica propugnadas por el FMI y el BM están íntimamente relacionadas.

La fuerza del BM deriva además de la presentación de su propuesta educativa como una propuesta fundamentada por un conjunto de investigaciones empíricas. Dichos estudios, no obstante, han sido en su mayoría hechos con una metodología econométrica, limitada en general como única base para diseñar políticas y en particular para encarar el estudio de los procesos educativos. A pesar de haber sido realizados en unos pocos países y con muestras y procedimientos muy diferentes, sus conclusiones están siendo sobrerregeneralizadas⁷ a un modelo universal que vuelve a dar, en cada lugar en que se aplica, similares diagnósticos y propuestas: descentralizar el sistema educativo; dar prioridad a la escuela primaria y reducir el presupuesto y el papel del Estado en la enseñanza superior; focalizar el gasto educativo en los sectores de extrema pobreza, quitando los subsidios universales que benefician a las clases medias urbanas; privilegiar, dentro de la escuela primaria, el acceso a textos y el desayuno escolar, aumentar el número de alumnos por maestro, mantener bajos los salarios de los docentes y brindarles capacitación en servicio antes que más y mejor formación inicial, evaluar la calidad por el rendimiento y éste a través de test universales de matemática, lenguaje y resolución de problemas, etcétera.

Ese encuadre del problema crea un “ambiente” para que los docentes y las clases medias urbanas aparezcan como los privilegiados de un sistema educativo ahora en crisis y como obstáculos para cumplir con el imperativo ético de dar educación a los pobres y promover una eficiente inserción nacional en la economía global.

Apreciaciones tan opuestas como las citadas más arriba, en torno a la disposición de los maestros a participar en la reforma educativa, parecen pedirnos que optemos por una u otra como la verdadera, que decidamos si el maestro es o no responsable de la crisis educativa actual, es o no aliado para el cambio. Sin embargo, sería erróneo optar, pues ambas apreciaciones indican aspectos de una misma —contradictoria— realidad.

Las políticas públicas pueden ser diseñadas en las cúpulas de la *intelligentzia* nacional e internacional, o pueden ser resultado de un proceso participativo que incluya a todos los involucrados e interesados en las mismas. Y aun cuando el primero es el caso generalizado en América Latina, para ser eficaz en el logro de sus objetivos declarados, la decisión que viene de arriba necesita contar con la cooperación de la sociedad, de los agentes que pueden hacerla realidad. Y en esto los maestros y sus comunidades, formadas por sectores populares que incluyen desde la extrema pobreza hasta las clases medias urbanas desvalorizadas por la globalización, son actores necesariamente protagónicos.

Frente a políticas decididas autoritariamente, en toda la región se viene observando una actitud defensiva de los sindicatos de maestros ante una reforma económica y educativa en cuyo diseño no ha participado, que les exige mayores y más intensas jornadas de trabajo sin por eso actualizar su deteriorada remuneración ni revalorizar su estatus social. Al oponerse a las reformas, de hecho parecen defender el sistema anterior. Pero si se baja a observar a los maestros en su tarea cotidiana, se redescubre esa voluntad creativa no registrada en el ámbito de la información pública —porque no es noticia— pero sí en la memoria de sus innumerables historias de sacrificios y acciones espontáneas para sacar adelante el proceso educativo aun en condiciones adversas.

En todo caso, tanto la resistencia de los sindicatos como la voluntad de cambio están ambas en la historia y en el presente del magisterio latinoamericano. Para algunos, la contradicción se resuelve anulando a los sindicatos, descentralizando a ultranza y

reduciendo al sujeto colectivo a la suma de individuos aislados. Como acción política expresa o como resultado de la descentralización del sistema educativo, ésta parece ser la tendencia. Sin embargo, la forma en que se administra la crisis desvaloriza el estatus y las expectativas del maestro individual, y ya se aprecia una exacerbación de la fuga masiva hacia otras profesiones y una reducción de las vocaciones por la carrera docente.

¿Cómo sostener una identidad colectiva, generalmente asociada a un sindicato nacional de maestros, cuando se volatiliza el sistema nacional en las provincias y municipios e incluso en el establecimiento escolar autónomo? ¿Cómo hacer que la creatividad del maestro, como sujeto colectivo, abrace la (auto)crítica y emprenda la búsqueda de alternativas educativas en el contexto de transformación global que sufren nuestros países?

Los maestros y sus sindicatos vienen reclamando un espacio en la escena pública, luchando por ser reconocidos como sujeto fundamental de cualquier cambio educativo; pero la agresividad de las políticas de ajuste y reforma del Estado han contribuido a que en sus organizaciones prime la resistencia.

No se trata de optar entre resistir o ser propositivo. Efectivamente, hay que resistir si lo que se nos propone es un modelo que no parte de nuestra realidad ni de nuestras utopías sociales; un modelo que se plantea como panacea universal, con presupuestos más sostenidos por la fuerza de la condicionalidad que por la argumentación técnica y ética racional. Pero para que dicha resistencia sea efectiva, los maestros deben superar posiciones corporativas e incluso su visión de la educación como actividad cerrada sobre sí misma, y hacerse *cargo en tantos intelectuales* de la cuestión educativa contemporánea, que es la cuestión del desarrollo futuro de nuestras sociedades.

Esto implica una actitud y una capacidad para dialogar, para analizar con argumentos científicos y éticos las propuestas existentes y para plantear y sustentar de igual forma las propias. En tanto sindicatos, para mantener la representatividad y poder hablar en nombre de sus bases, las organizaciones de maestros se ven compelidas a resistir, pues los intereses económicos inmediatos son acuciantes. En tanto parte del intelectual colectivo, deben ir más allá de la reivindicación, comenzando por la autocrítica de su propia práctica. Juntando ambas cosas, deben plantear sus reivindicaciones salariales o de condiciones de trabajo junto con una propuesta de revisión integral del sistema educativo, de su relación con la economía y las finanzas fiscales, que muestre la posibilidad de generar los recursos para hacer sustentables sus beneficios.

El presente trabajo estuvo originalmente dirigido a los agentes de la educación popular, usualmente dedicados a la educación de adultos, ubicados en Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y fuera del aparato escolar, si es que no en contraposición histórica con éste y con la figura del maestro, visto como instrumento de la reproducción de las estructuras de dominación. Al escribirlo, precisamente intentamos contribuir a cerrar la brecha que separa a educadores populares y maestros, ambos, al fin y al cabo, educadores de las mayorías populares. Esto explica la continua referencia en este texto a la escuela y a los proyectos de reforma del sistema educativo, intentando informar sobre las nuevas políticas y los nuevos paradigmas que las orientan.

Contribuyendo a elaborar una agenda para debatir sobre la educación y su relación con el desarrollo, insistimos aquí en la necesidad de revisar varios supuestos pedagógicos, sociales y económicos erróneos —o, cuando menos, discutibles— que están detrás de las propuestas y metodologías que se vienen implementados bajo el título de “reforma educativa”. Insistimos también en que la calidad de la educación está ligada estrechamente a la calidad de la vida de educandos y educadores; que no puede reformarse la educación

sin reformar el sistema social mismo, y que ello obliga a poner en el lugar central la búsqueda de alternativas para la economía.

En todo caso, trabajamos con la hipótesis de que, si se quiere evitar errores que limiten aun más las posibilidades de desarrollo de nuestros países, es necesario conocer, analizar, y comprender el origen y sentido de las propuestas de los organismos internacionales, las cuales terminan imponiéndose no por la confabulación de uno u otro organismo o personaje, sino por la ausencia de una propuesta nacional sólidamente fundada. Y esa comprensión requiere informarse sobre el contexto más amplio de la globalización de la economía mundial y de las nuevas políticas sociales universales.

Quienes finalmente adoptan las políticas son los gobiernos. No se puede por tanto caer en el simplismo de creer que los responsables son los organismos internacionales y, en particular, un BM dotado de poder omnímodo y oscuros proyectos sociales. Salvo deshonrosas excepciones, cuando hay una voluntad política legítima para avanzar por vías propias, con eficacia y eficiencia, en la resolución de la cuestión educativa, los organismos internacionales suelen tenerla en cuenta.

Construir esa voluntad requiere, entre otras cosas, tener un proyecto educativo bien fundado, eficaz y eficiente, orientado por objetivos nacionales compartidos por las mayorías y concertados con el resto de la sociedad. Para esto deben encontrarse los maestros, sus organizaciones y sus congresos pedagógicos. Los educadores populares y sus ONGs, las universidades. Sobre todo, deben encontrarse maestros y educadores populares, unos y otros deben estar abiertos para aprender de las experiencias que corrieron por carriles separados, experiencias llamadas hoy a converger si se pretende realmente plantear en la escena política una discusión trascendente, abierta a búsquedas que no tienen las respuestas ya listas, porque la época de transición que vivimos nos priva de esas seguridades a la vez que nos desafía a innovar para las generaciones futuras.

Este trabajo fue preparado a pedido del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), una red de Organizaciones no Gubernamentales que intenta constituirse en el referente principal de la Educación Popular para una Democracia Latinoamericana. Trata, al mismo tiempo, de fortalecer las prácticas educativas que se llevan a cabo en las diversas ONGs, impulsando de manera permanente y sistemática los procesos de reflexión, de investigación y sistematización.

Además, CEAAL ha planteado la necesidad de desarrollar una práctica educativa capaz de fortalecer a los sujetos del cambio en América Latina, colocando como centro de su agenda el tema de la democracia participativa, el fortalecimiento de los movimientos sociales y ciudadanos y la lucha por los derechos humanos.

También intervino en la presente realización el comité de Coordinación Internacional de la Red de Educación para Todos. Sin embargo, las ideas en ella representadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones patrocinantes. Queremos agradecer a dicho Consejo su realización y difusión inicial, en particular a Jorge Osorio, su Secretario Ejecutivo; así como Cayetano De Lella, entusiasta amigo, que hizo posible esta edición.

Buenos Aires, mayo de 1994.

NOTAS

- (1) *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: Una visión para el decenio de 1990*, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, WCEFA, Nueva York, abril de 1990, pág. 39
- (2) *Ibíd.*, pág. 38
- (3) “Declaración de Quito” en *Educación 2000*, UNICEF – UNESCO, Quito, 1991.
- (4) En el mismo discurso, el Sr. Mayor afirmó: “La rápida expansión y la democratización de la educación, que han tenido que afrontar su creciente demanda con profesores poco calificados, sin acceso a la formación permanente y deficientemente remunerados. Es el momento de mejorar la formación de sus formadores, capacitar a sus cuadros técnicos, dar oportunidades periódicas de reflexión sistemática sobre el trabajo docente y generar una adecuada gestión del sistema”. Véase: PROMEDLAC V: *Informe final*, UNESCO, ED/MD/96, 1993.
- (5) UNESCO: *Worldwide Action in Education*, París, 1993

(6) The World Bank: Annual Report 1993, Washington, D.C., 1993. (La traducción es nuestra)

(7) John R. Schwille: Reseña de la obra de Marlaine E. Lockheed y Adriaan Verspoor: *Improving Primary Education in Developing Countries*, Oxford University Press, Banco Mundial, 1991 en *Comparative Education Review*, Vol. 37, noviembre de 1993.

PRIMERA PARTE

DESDE LA CÚSPIDE MUNDIAL:
DESARROLLO HUMANO Y EDUCACIÓN
PARA TODOS

1. América Latina en el proceso de globalización

1. La región vista desde la cúspide mundial

El mundo atraviesa un proceso de cambios estructurales vertiginosos, donde se conjugan una nueva revolución tecnológica, la globalización de los mercados, un nuevo balance del poder político en la esfera internacional, y la predominancia del mercado como institución central.

Para América Latina, esto significa que se ha agotado una etapa de desarrollo económico caracterizada, entre otras cosas, por: 1) una industrialización autocentrada a nivel nacional pero dependiente en sus patrones de consumo y tecnológicos y en el financiamiento; 2) una modernización asociada a una urbanización demasiado acelerada respecto de la capacidad dinámica de la industria para proveer empleos productivos; 3) el desarrollo de sistemas de seguridad social de los cuales dependía la reproducción del fuerza de trabajo, sobre todo de la población urbana, y 4) una fuerte presencia del Estado interventor en la sociedad, regulando o substituyendo a la actividad privada.

Los paradigmas y decisiones que marcaron esa etapa estuvieron fuertemente influidos por el pensamiento y las políticas institucionales de los Organismos Internacionales (OI) de desarrollo —surgidos al término de la Segunda Guerra Mundial con el mandato de asegurar un nuevo orden internacional—, los mismos que daban a la intervención y la planificación estatal un papel preponderante en la modernización de los países en desarrollo.

A la luz de los requerimientos que plantea la globalización, esta época de políticas de desarrollo y modernización ha tenido algunos resultados negativos que ponen en crisis las economías latinoamericanas. Entre otros:

- 1) una estructura económica rígida —con escasa competitividad y autonomía innovadora—;
- 2) sociedades estructuralmente heterogéneas e injustas —incapaces de sustentar un sistema político estable—;
- 3) un capital privado más inclinado a las ganancias especulativas o al rentismo que al desarrollo productivo;
- 4) un Estado innecesariamente ineficiente; y
- 5) una bancarrota financiera, expresada en la crisis de la deuda externa.

Como consecuencia de esta crisis y de las políticas de reajuste estructural impuestas como remedio —sin que los OI ni los gobiernos de los países industrializados asumieran plenamente su parte de responsabilidad en la gestación de dicha crisis—, las mayorías latinoamericanas vienen experimentando una brutal degradación de sus condiciones materiales y de sus expectativas. Esto sigue siendo cierto, y marca la vida cotidiana de millones de latinoamericanos, aunque la región mantenga indicadores promedio de desarrollo alcanzado superiores a los de otras regiones del llamado Tercer Mundo.

El proceso de globalización incluye una renovación en las instancias políticas de ámbito mundial, como es el caso del sistema de organización de las Naciones Unidas (ONU). Una preocupación central de quienes piensan en términos de un orden y un “gobierno mundial” democráticos es cómo evitar que la globalización genere más empobrecimiento y exclusión, afectando las posibilidades de una paz mundial que dé estabilidad y sustento a las tendencias más positivas en curso.

Como respuesta a esa cuestión, desde algunos OI ha surgido una propuesta de nuevo paradigma: el *Desarrollo Humano* (DH). Tal como ocurrió con el paradigma del desarrollo económico, esta propuesta podría llevar a la uniformación a nivel mundial de esquemas conceptuales, sistemas de información y políticas. Un anticipo de esto son los indicadores de DH que viene elaborando el PNUD y la política educativa universal denominada “Educación para Todos” (ET).

Paradójicamente, según esos nuevos indicadores —resultantes de combinar índices de educación, salud, esperanza de vida e ingreso—, las décadas perdidas para el desarrollo económico pueden ser ahora vistas como décadas ganadas para el DH. ¹ Y América Latina sería una de las regiones “beneficiarias” de esa perspectiva. ²

Como consecuencia, si se trata de avanzar en el DH desde una perspectiva mundial, América Latina aparece como no prioritaria. Incluso en términos del desarrollo económico alcanzado, su situación no parece de extrema gravedad: con apenas el 8% de la población mundial, sólo el 1,5% de su población está en países con bajo ingreso (menos de \$580 per cápita), cuando esa proporción para el mundo es del 56%, por otra parte, tiene un 58% y un 41% de su población en países con ingresos medios bajos (entre \$580 y \$2.335) y medios altos (entre \$2.335 y \$6000) respectivamente, cuando a nivel mundial los porcentajes homólogos son del 13% y del 8% (Banco Mundial: *World Development Report*, 1991)

En términos de otros indicadores cuantitativos de DH (esperanza de vida al nacer, niveles educativos), la región en su conjunto se ubica de manera similar, o mejor, con

respecto a otras (PNUD, 1993). Como consecuencia, las metas universales uniformes de DH planteadas para el año 2000 estarían más cercanas en América Latina que en otras regiones en desarrollo.

Para quien plantea metas y asigna recursos a nivel mundial, esto significa que completar las metas en América Latina requiere llegar a los sectores históricamente más inaccesibles, a los aún no alcanzados con las políticas sociales. Como consecuencia, costaría menos lograr una mejoría en *los indicadores globales* de DH invirtiendo en otras regiones en peor situación. ³

Tanto desde la perspectiva de la eficiencia como de la equidad, las prioridades apuntarían entonces en otras direcciones. Si a esto se agrega la perspectiva de evitar los conflictos que más puedan afectar la paz mundial, los recursos gestionados globalmente tienden a ir hacia la consolidación y el aprovechamiento de las nuevas economías de mercado de Europa del Este, la ex Unión Soviética y China, por un lado, y hacia los países de mayor masa poblacional en condiciones de penuria extrema, en el África y Asia, por el otro. Dado que el volumen de Ayuda Oficial para el Desarrollo (*Oficial Development Aid* u ODA) dirigido a América Latina es ya equivalente a su proporción de la población mundial, y que se ha reducido su interés estratégico al acabar la guerra fría, a menos que se dé un incremento sustancial del total mundial de la ayuda externa, la región no puede esperar que sus necesidades postergadas sean resueltas por esa vía. ⁴

Su mejor situación relativa en términos de desarrollo económico permite argumentar que América Latina, más que solicitar un aumento de la ayuda externa, debe redirigir parte de sus propios ingresos hacia los sectores sociales relegados, o bien apelar al crédito de desarrollo reembolsable como vía de acceso a recursos frescos (pero aal crédito a tasas preferenciales sólo podría acceder Bolivia). Sin embargo, esta última vía está aún bloqueada por la deuda externa, cuya gestión ha significado una década de flujos netos negativos para la región.

Otra alternativa es atraer inversiones externas directas, adaptando las políticas, instituciones y sociedades para poder competir por el capital mundial con otras regiones del mundo. En la misma línea se puede argumentar que la principal “ayuda” que puede ofrecerse a América Latina es la reducción de la protección de los mercados de los países industriales (PNUD, 1991)

2. La visión desde América Latina

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante la década de 1980 no sólo no se avanzó en el desarrollo, sino que se retrocedió: el Producto Bruto Interno (PBI) por habitante se redujo en 8% respecto del de 1980; en 1987 el PBI por habitante era equivalente al de 1977 (CEPAL: *Transformación productiva con equidad*, 1990). Las exportaciones regionales sufrieron un deterioro en la valoración internacional de sus precios, lo que redujo su poder de compra en un 25% entre 1980 y 1989. Así, la fórmula de incrementar las exportaciones para pagar la deuda no se tradujo en un resultado equivalente al esfuerzo realizado, y la deuda siguió creciendo.

Siendo la región más endeudada, no sólo no hay aporte externo sino egreso neto de capitales. Entre 1980 y 1992 América Latina y el Caribe han transferido al resto del mundo recursos netos por 159 mil millones de dólares ⁵ (CEPAL: *Balance preliminar...*, 1992). En tales condiciones es difícil lograr una recomposición del proceso de inversión interna y a la

vez un avance en los indicadores sociales. Tal como están las cosas, la región debería trabajar cada vez más duramente para apenas mantener a los acreedores satisfechos con el pago de intereses de la deuda.

Desde el punto de vista social, la crisis golpeó regresivamente a las mayorías más pobres: hubo un marcado aumento de la desocupación y subocupación; para quienes pudieron tener acceso a un salario, éste se redujo en términos reales (en Brasil, el salario mínimo real urbano había caído un 30% entre 1980 y 1989; en México casi un 50% — CEPAL, 1991—). Adicionalmente, las políticas de ajuste estructural, dirigidas a sanear las arcas fiscales y posibilitar el pago de la deuda externa, significaron un retroceso en la cobertura de los sistemas de seguridad social en el momento en que era más necesaria.

Aunque los verdaderos alcances del deterioro social de esta década está aún por verse, es ya evidente su impacto sobre la juventud, el grupo etario más afectado por la falta de empleo, y donde la pérdida de expectativas positivas se manifiesta con más fuerza. Adicionalmente, la distribución del ingreso ha sufrido una polarización más: a comienzos de los años 1990 el porcentaje de pobres e indigentes alcanzó al 46% de la población, entrando casi la mitad de éstos en la categoría de “indigentes”.

Si bien desde una perspectiva global tiende a asociarse la pobreza extrema con el mundo rural, la constante urbanización acentúa el carácter ya marcadamente urbano de la pobreza en América Latina (CEPAL: *El perfil de la pobreza...*, 1992; CEPAL, *Magnitud de la pobreza...*, 1990). Por lo demás, una combinación de continuada migración a las ciudades y los cambios en los precios relativos, producto de la liberación de los mercados, podrían haber reducido la pobreza rural (Stewart, 1992). Con cuatro de las doce mayores aglomeraciones urbanas del mundo, el deterioro y la desintegración social en la región plantean problemas sociopolíticos de orden global (Banco Mundial, *Urban Policy...*, 1992).

Una nueva categoría estadística refleja el proceso de deterioro: se diferencia entre “pobres estructurales” y “nuevos pobres” (las clases medias urbanas ahora arrojadas a la pobreza). Además, la crisis y su administración han aumentado la vulnerabilidad de muchos hogares urbanos ubicados en la faja pegada a la línea de pobreza. Como afirma la CEPAL:

“...disminuciones relativamente pequeñas de los ingresos —o del orden de magnitud de las que ocurrieron durante los años ochenta— pueden afectar a proporciones muy significativas de los hogares, haciéndolos pasar a formar parte de los estratos pobres. Asimismo, las políticas de ingreso moderadas pueden también sacar de la situación de pobreza absoluta a porcentajes relativamente altos de hogares” (CEPAL, *Panorama social...*, 1991)

¿Qué hacer ante esta situación? Para la CEPAL, se hace evidente la necesidad de transformar el perfil y la calidad de la producción de la región si se quiere retomar una posición en el comercio mundial más cercana a la que se tenía en los años 1960 6

Por lo tanto, concluye:

“Ésta debe ser una década de *transformación productiva*, de cambio cualitativo, para lograr competitividad en el nuevo mercado mundial”

A la vez, anticipando que procesos de reordenamiento económico dirigidos exclusivamente por criterios de eficiencia y competitividad ahondarían las actuales

tendencias regresivas, la CEPAL explicita otra dimensión de su programa para la región: la transformación productiva debe realizarse, pero con *equidad* (CEPAL: *Transformación productiva con equidad*, 1990).

Cualquier esfuerzo real de transformación productiva requiere una elevación sustancial de la tasa de inversión, lo que supone un incremento equivalente del ahorro disponible. Pero la CEPAL indica que la transferencia neta de ahorros al exterior se lleva ya la mitad de ese nivel necesario, y evalúa que el esfuerzo interno adicional que haría falta es prácticamente imposible, a menos que se ponga en marcha un círculo virtuoso: uso del ahorro para la inversión-crecimiento-mayor-etc.... Para ponerlo en marcha, la CEPAL sigue asignando un papel crítico al ahorro y la inversión públicos, pues la inversión privada no se dinamizará si no se crean previamente condiciones favorables de rentabilidad.

Ese análisis confirma la baja expectativa frente a la ayuda para el desarrollo e incluso al financiamiento externo reembolsable. La principal ayuda esperada es una reducción de la deuda externa. La economía pública ya no puede ser reducida más. En cambio, debe aumentar la eficiencia del gasto público y reestructurarse en función de los objetivos de transformación productiva y equidad. Mientras tanto, el autoempleo del sector informal aparece como paliativo frente a una economía empresarial cuya dinámica es impredecible en tanto depende de un mercado mundial en proceso de recomposición.

Estamos hablando de una región dotada de variados recursos naturales que ya intentó la apertura al mercado mundial y las fórmulas del desarrollo industrializador, creciendo durante este siglo a las tasas promedio más altas del mundo, experimentando procesos de urbanización que la harán a fines de siglo la región más urbanizada del globo, desarrollando la institucionalidad del Estado de bienestar y las expectativas que esto traía aparejado, integrándose al sistema moderno de educación y comunicación, y que hoy aparece desplazada dramáticamente, por su incapacidad para ajustarse de manera auténtica a los cambios que requiere el proceso de globalización.

II. El Desarrollo Humano y las nuevas políticas sociales a escala global

1.La primera respuesta a las consecuencias de la crisis y el ajuste macroeconómico: las políticas compensadoras focalizadas en la pobreza

A partir de la deuda externa, nuevas políticas —denominadas de *ajuste estructural*— fueron impuestas a los gobiernos de América Latina a través de la doble condicionalidad de los créditos del FMI y el BM. Esas políticas fueron experimentadas en la región y debieron sufrir adaptaciones como consecuencia de sus efectos sociales regresivos. Como dice Frances Stewart, durante la primera mitad de la década de 1980:

“...casi no se prestó atención al problema particular de los pobres, en tanto que muchas de las políticas propuestas (aunque de algún modo eran, probablemente, necesarias) gravitaron en forma adversa sobre ellos. Sin embargo, en la segunda mitad de la década hubo un cambio significativo en la actitud de las instituciones financieras internacionales, y el bienestar de los pobres durante el ajuste pasó a ser objeto explícito de preocupación” (Stewart, 1992)

Aunque el FMI no cambió el sentido de sus programas, el BM incluyó en sus recomendaciones algunas acciones dirigidas a compensar los efectos negativos que tenía el reajuste sobre determinados grupos (ej.: planes de construcción de obras públicas para reducir el desempleo, fondos para la alimentación de mujeres embarazadas y niños; redireccionamiento del gasto social, subsidios específicos para alimentos). En esto jugaron un papel importante agencias de la ONU como PNUD, la UNESCO y el UNICEF (Cornia y otros: *Ajuste con rostro humano*, 1987; Jolly, 1991).

Pero, durante el periodo 1986-1988, el elemento central de las políticas del BM vinculadas con las dimensiones sociales del ajuste fue la *reasignación* de un gasto social decreciente, mediante una serie de medidas cuyo efecto sobre los sectores pobres no ha sido aún plenamente evaluado: impuestos directos al consumo, reducción de subsidios a la agricultura y a la industria, reasignación hacia los “sectores sociales” (salud, educación, subsidios de alimentos) del gasto público *remanente* (en algunos países, hasta un 40% del gasto fiscal siguió siendo dedicado al pago de intereses de la deuda externa). Por ello, los datos...

“... corroboran que las instituciones financieras internacionales operaron con eficiencia como organismos recaudadores de la deuda”. “si se toma el conjunto de países, el gasto en salud y educación como proporción del producto bruto disminuyó en diez y aumentó sólo en cinco. Dado que en la mayoría de los casos esta disminución se aplicó a un ingreso per cápita menor, el efecto neto fue una caída sustancial del gasto real per cápita en salud y educación” (Stewart, *ibíd.*)

A partir de 1989, y asociado con el informe sobre la pobreza del BM (Banco Mundial: *Poverty*, 1990)...

“... el énfasis de alteró, prestándole ahora menos atención a los “nuevos pobres” y más a medidas como los programas de nutrición y los fondos especiales, destinados a beneficiar a los pobres en general...” (Stewart, *ibíd.*).

En condiciones de recursos decrecientes, esto significó focalizar los programas en los más pobres.

Pero, en el contexto de los programas de ajuste estructural, la focalización del gasto social en la pobreza extrema era, en el mejor de los casos, ambigua. Al dejar de ser una intervención para compensar los efectos sociales de la crisis y el ajuste, parecía poner en el centro un valor extraño a la eficiencia *per se*: la **equidad**. Sin embargo, aunque se fundamentaba en la preocupación por los más pobres, no pretendía atacar las causas de la pobreza. Ésta sería eventualmente resuelta en el largo plazo por el libre juego del mercado. El ajuste estructural y la pauperización se presentaban como disociables; la reducción del gasto social no necesariamente significaba un empeoramiento de la situación social, si iba acompañada de una redistribución a favor de los más pobres, lo que además aumentaba la eficiencia del gasto en términos del cumplimiento de sus objetivos de redistribución.

Aunque también afectaría a los sectores más pudientes en la medida en que consuman bienes o servicios antes subsidiados, *esto significaba fundamentalmente una redistribución desde los sectores medios a los más pobres*, contribuyendo directamente a incrementar la

masa de “nuevos pobres”. Pero en las ciudades de América Latina, sectores pobres a medios no eran —y menos aún ahora— fáciles de separar ni social, ni económica, ni geográficamente (aunque durante la dictadura militar en Chile se procedió efectivamente a trasladar a los pobres a zonas separadas). Las complicaciones (y las demoras y costos) de administrar un gasto focalizado sobre sectores en continua redefinición, y generalmente fuera de los registros oficiales, puede contribuir incluso a que el efecto sea negativo para los más pobres. ¹⁰

Agencias de por sí focalizadoras, como el UNICEF, habían planteado ya la necesidad de un “ajuste con rostro humano” mediante la acción a favor de los grupos más vulnerables (Cornia, *ibíd.*). Pero era necesaria una fundamentación no solo moral sino también económica. La pobreza adquirió una nueva centralidad en el discurso cuando el BM difundió su informe de 1990. Allí se propone que:

“...un programa rápido y *políticamente sustentable* respecto de la pobreza puede alcanzarse mediante una estrategia que abarca dos elementos igualmente importantes. El primero es promover el uso productivo del recurso más abundante de los pobres: el trabajo. Esto requiere políticas que canalicen [*harness*] los incentivos del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología hacia tal fin. El segundo es promover servicios sociales básicos a los pobres. Atención básica de la salud, planificación familiar, nutrición y educación primaria son especialmente importantes” (Banco Mundial: *World Development Report. Poverty*, 1990)

A juicio del BM, no se plantea un dilema entre crecimiento y reducción de la pobreza, puesto que el paso de un patrón de desarrollo trabajo-intensivo eficiente y la inversión en el capital humano de los pobres contribuirían a un más rápido crecimiento de largo plazo. En cambio, *el conflicto en el corto plazo sería “... entre los intereses de los pobres y los no pobres”*

Lograr un desarrollo trabajo-intensivo supondría transferir masivamente recursos de los pobres, específicamente tierra, cosa que el BM apoyaría donde fuera políticamente factible hacerlo (“...en países donde los pobres puedan incidir en las decisiones políticas y económicas”). Pero para la mayoría de los países la inversión en educación es vista como “...el mejor camino para aumentar los recursos de los pobres”

Sin embargo, esto no deja de ser un agregado al que sigue siendo considerado mecanismo fundamental de crecimiento de la periferia: el **efecto de derrame** desde los países industriales, en el marco de la globalización. Así, las proyecciones del informe citado indican que...

“...si en los próximos 10 años, los países industriales crecieran alrededor del 3% anual (la tendencia histórica) y la ayuda en términos reales aumentara la misma tasa...

... el número de pobres en el mundo se reduciría en más de 300 millones hacia finales del siglo. Las políticas dirigidas a la pobreza podrían, a lo sumo, contribuir a mejorar estos resultados.

Ya en ese informe se anticipa que, de darse, el efecto de derrame se concentraría en Asia del Este y Asia del Sur, que sería apenas modesto en América Latina, y que en el caso del

África subsahariana no podría evitar un incremento de 100 millones de pobres, con lo que la participación de esa región en los pobres del mundo pasaría del 16% (en 1985) al 30%. Pero en caso de no cumplirse esas proyecciones positivas, el programa en Asia del Este y del Sur no sería mayormente afectado.

“América Latina sufriría una seria regresión, y la situación ya intolerable en el África subsahariana se deterioraría aún más”.

Es importante resaltar que incluso en los enfoques compensadores y focalizadores, los sectores de ricos y “nuevos ricos” siguen prácticamente intocados por los sistemas fiscales regresivos —aun si los hace más eficientes— y beneficiados adicionalmente por la reducción de controles sociales a la propiedad privada,¹¹ Paradojalmente, en la política detonada y justificada por la deuda externa, el tema de quién se había beneficiado con ella, y quién debería por tanto pagarla, está ausente de la agenda de la justicia social u de los nuevos sistemas de información dirigidos a una mejor administración de las políticas públicas. Lo contrario haría difícil armar las alianzas que administran el ajuste de manera que su peso caiga principalmente sobre los sectores populares.

En el mismo sentido, el concepto dominante de “mercado” viene a poner un toque naturalista a procesos cuyos responsables y beneficiarios económicos y políticos se esfuman del análisis. La opinión pública es bombardeada con el mensaje de que es necesario terminar con la demagogia y ajustarse finalmente a la realidad posible. Mientras se atribuyen todos los males al Estado de bienestar, al Estado regulador, el mercado —mecanismo automático— sin sujeto, aparece como la única institución capaz de mostrar la realidad y los caminos posibles.

Una advertencia antes de terminar este acápite: en los presentes análisis sobre las imposiciones externas de condiciones y políticas debe evitarse recaer en visiones políticas simplistas, que reducen a una fácil dicotomía Norte-Sur el proceso de constitución de un poder global aún no definido. Por ejemplo, respecto de las políticas del BM, suenan voces disidentes desde el mismo Japón, que parece proponer una aproximación distinta para la periferia.¹² El mundo de las Agencias Internacionales, multilaterales o gubernamentales, no es un todo homogéneo, como el discurso y las prácticas respecto de las políticas sociales han mostrado. Quienes afirman que el ajuste tal como se está dando en nuestros países en un proceso de última instancia necesario y “realista”, podrían sorprenderse de que desde el mismo centro vengan rectificaciones a las propuestas originales. Y por supuesto, la responsabilidad del capital privado y las clases políticas de América Latina en la gestación y administración de la crisis no puede ser soslayada.

2. Desarrollo Humano: ¿Un nuevo paradigma desde la cúspide?

2.1. Antecedentes del concepto de Desarrollo Humano

Los planteos del DH desde OI tienen antecedentes desde los años 1970. En 1973, el entonces Presidente del BM, Robert McNamara, cuestionó la expectativa de que el crecimiento económico resultante de inversiones en el sector moderno iba a producir un efecto de derrame, y planteó un cambio de política dirigido a suplir las necesidades básicas de los sectores pobres. El sentido de estas políticas no era tanto distribucionista como

vinculado con objetivos de desarrollo económico: se trataba de aumentar la productividad de los pobres (Haq, 1987).

Durante los años 1980 se desarrollan dos vertientes que pueden ser vistas como antecedentes más directos: una, impulsada por la Mesa redonda Norte-Sur, *pensada desde la problemática mundial*, y cuyo discurso estaba claramente dirigido a las instancias globales, que posiblemente en el antecedente más inmediato del *informe de DH* (Haq y Kirdar Ed., 1987); la otra, impulsada desde la Fundación Dag Hammarskjöld, *pensada desde la comunidad y el desarrollo local* (Max-Neef y otros, 1986). En todo caso, la significación de las propuestas cambia cuando en los años 1990 son realizadas desde un organismo de la ONU vigilante de las políticas del desarrollo, como el PNUD.¹³

El informe del BM sobre la pobreza en el mundo citaba ya al primer informe sobre DH del PNUD, a publicarse en el mismo año de 1990. Lo que aparecía como una contraposición entre los organismos de Bretton Woods¹⁴—centrados en el logro de reajustes macroeconómicos facilitadores de la globalización— y las agencias de la ONU—preocupadas por la injusticia social y sus consecuencias sobre la paz en el mundo— se había constituido en un diálogo cuyas consecuencias estaban a la vista: una mayor consideración a los aspectos sociales de parte del BM, organismo encargado de promover el desarrollo en los países no industrializados.

En esto había también un problema conceptual. Las acciones focalizadas, centradas en la creciente pobreza en el mundo, no podían evitar un espíritu asistencialista, mientras no se replanteara la problemática social desde la perspectiva no tanto de la equidad como del desarrollo mismo. En esto el PNUD vino a cobijar la principal exposición sistemática en el seno de los OI, a través de su serie de—hasta ahora—cuatro informes sobre DH, que darían otro sentido a las intervenciones de política social.

En los informes de DH se viene planteando y revisando, a través de un diálogo por momentos explícito, una filosofía social, un sistema de valores y unos lineamientos de política orientados por el concepto central de DH, que intentan devolver a la ONU la influencia intelectual ejercida en las décadas de 1950 y 1960 con el paradigma del “Desarrollo económico”.¹⁵

En principio, el DH fue definido como:

“el proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas”

Su principal regla es la *inversión en la gente: el “capital humano”*. Pero el diálogo con los primeros críticos lleva al informe a enfatizar que no se trata de una propuesta distribucionista, o “anticrecimiento”:

“El DH se preocupa tanto del desarrollo de las capacidades humanas como de su utilización productiva...”

...ni de un enfoque sectorial (educación, salud u otros servicios sociales) sino de un desarrollo **de** la gente, **para** la gente y **por** la gente.

En algo que es central para la discusión que seguirá, se aclara que el concepto de DH:

“...no comienza con ningún modelo predeterminado. Se inspira en los objetivos de largo plazo de una sociedad”.

Esta saludable indeterminación sobre qué objetivos establecerá cada sociedad entra en contradicción con la definición de lineamientos demasiado específicos de políticas con pretendida validez universal. Para ello, se recurre a dos mecanismos usuales en el trabajo intelectual:

*se justifican las políticas propuestas en términos del destino colectivo de la totalidad social, en este caso *la sociedad global*, confiando en que los valores que inspiran esas políticas y la lógica del razonamiento terminarán por convencer a los agentes sociales y políticos de que las adopten;

*para conectarse con la *intelligentzia* internacional, se elabora información estadística superficial que muestra aparentes homogeneidades y regularidades entre sociedades muy diversos, proveyendo un marco de evaluación comparativa respecto de la eficacia de las acciones propuestas.

2.2. La filosofía política del Desarrollo Humano

El vacío de poder a nivel mundial

Cabe resaltar la autonomía relativa de este discurso: en un momento en que no hay gobierno mundial, en que los poderes de este mundo no han logrado estabilizarse ni asumir la responsabilidad por el planeta, surge un discurso de vanguardia, en busca de un sujeto que lo encarne o, si se quiere, buscando contribuir a la constitución de ese sujeto mundial. Desde este punto de vista, el informe de 1992 ya citado no deja mayores dudas:

“...un sistema participatorio y de común acuerdo para el gobierno mundial sigue siendo un sueño distante. Esto ha dejado rondando en los pasillos del poder una pregunta sin respuesta: en un periodo de rápida globalización económica, ¿quién protege los intereses de los pobres del mundo?”

Por lo pronto, no los gobiernos nacionales:

“Los gobiernos nacionales encuentran crecientemente difícil ofrecer tal protección. La velocidad y eficiencia de los mercados monetarios internacionales, la autonomía y alcance de las corporaciones internacionales, la dominación de un grupo de naciones ricas del comercio internacional siempre en expansión, éstas y muchas otras formas de integración global han habilitado grandemente la autoridad económica del Estado-Nación y su habilidad para promover el DH y proteger a sus intereses”.

Pero las instancias internacionales de gobierno (governance) no están todavía en capacidad de hacerse cargo:

“El marco existente de gobierno global es débil, *ad hoc e* impredecible, con la toma de decisiones económicas internacionales dispersa entre numerosas instituciones y foros,

principalmente dominadas por los países ricos, dejando a los países pobres sin poder y vulnerables ”.

Y luego se pasa rápida revista a las instancias existentes : el Grupo de los 7 países más industrializados (G-7), es visto como:

“...incapaz de defender el interés global si entra en conflicto con el propio ”.

El FMI, es presentado a su vez como incapaz de cumplir con su mandato original de...

“...mantener la estabilidad monetaria y permitir que los desbalances de pagos se resuelvan en forma controlada y equitativa...”; “...no puede ejercer ninguna autoridad sobre las naciones industriales ricas, ya sea que generen superávit o déficit ”.

En cuanto al BM, que fuera creado:

“...para recibir los ahorros de las naciones ricas y prestarlos a los pobres, para financiar proyectos y programas de desarrollo razonables, particularmente donde la inversión privada fracasara o fuera inadecuada, de hecho, ha hecho, ha hecho poco para reciclar los excedentes globales hacia las naciones necesitadas. ”

Se concluye entonces que:

“...la cantidad y composición de los préstamos del Banco Mundial son claramente inadecuadas para el desafío que enfrenta en los países en desarrollo ”.

Igualmente, el GATT, principal marco regulador del comercio mundial, estaría trabado por la resistencia de las naciones industrializadas a avanzar en la liberación cuando afecta a sus intereses.

Por su parte, el sistema de la ONU:

“...ha jugado hasta ahora un rol meramente periférico en la gestión económica global”.

Pues, cuando se trata de asuntos económicos,

“...los países industriales se resisten a usar el foro de la ONU porque cada Estado miembro tiene un voto equivalente.”

Por esa razón dichos países prefieren las organizaciones de Bretton Woods, en la que tienen la ventaja del voto ponderado. En todo caso, el sistema de la ONU tiene limitaciones: sus recursos son poco más de una sexta parte de los que manejan las instituciones internacionales y regionales, y sus agencias especializadas están restringidas a sectores específicos, como educación, alimentación, salud y medio ambiente. Por lo demás:

“A menudo les falta una perspectiva de desarrollo integral, y hay pocos intentos vigorosos de coordinación de políticas”.

Aunque no se dice así, como consecuencia de este vacío de poder mundial institucionalizado, las corporaciones transnacionales han ganado un poder inmenso. Otros actores considerados incluyen a las ONGs —que en el caso de las ONGs internacionales pueden juntar fondos en los países industrializados para su uso en los países en desarrollo— habiendo llegado a proveer un monto equivalente al 8% de la ODA. Pero en muchas áreas:

“...el sector civil internacional está también dominado por las organizaciones con centro en el Norte.”

Pensando en un orden político mundial

El paso siguiente —de cuyo carácter visionario tienen conciencia los autores de los informes sobre DH—es plantear una anticipación del tipo de instituciones que deberían regir el orden mundial y proponer reformas concretas al sistema actuar orientadas en esa dirección.

Analizar tal propuesta institucional excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, cabe resaltar la convergencia de estos planteos con la decisión reciente del Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, de crear un nuevo Departamento de Desarrollo Económico y Social para consolidar las dependencias de la Sede que se ocupaban de problemas de carácter económico y social, facilitando su coordinación con las dependencias más políticas de la Secretaría.

Asimismo, el Secretario General anuncia una segunda etapa en la que se propone:

“...integrar más estrechamente las actividades que realiza la Secretaría en la Sede y la labor de las comisiones regionales y de los programas de las Naciones Unidas... a fin de lograr un desarrollo adecuado y sustentable”.

Y asegurarse de que:

“...el asesoramiento en materia de políticas que ofrezca la Organización a los gobiernos sea coherente...”

En la misma declaración, el Secretario General afirma:

“Las Naciones Unidas deben asumir nuevas responsabilidades, que vendrían a sumarse a las tareas de carácter militar que han desempeñado tradicionalmente; entre otras cosas, deberían encargarse de la supervisión de elecciones, la defensa de los derechos humanos,...la protección de las minorías, la reforma o el fortalecimiento de instituciones públicas y el fomento de la participación política”.

Asimismo, en lo que puede verse como una afirmación de la diferencia entre los organismos financieros de Breton Woods y las Naciones Unidas, propone reestructurar el Consejo Económico y Social, el que tendría, entre otras funciones, las de:

“...presentar al Consejo de Seguridad informes sobre los acontecimientos de carácter económico y social que pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales” y “...responder a una comprensión y un análisis adecuados del desarrollo y de las tendencias mundiales”(Boutros-Ghalí, 1992).

¿Quiénes son los interlocutores de esta propuesta? En primer lugar, otros OI empeñados en el crecimiento económico y en el proceso de globalización de la economía mundial a través del imperio del mercado libre (en particular los de Bretton Woods: el FMI, el BM, y también los Bancos regionales de Desarrollo, como el BID). En segundo lugar, los gobiernos nacionales de los países centrales —en lo relativo a las relaciones internacionales— y de los países en desarrollo —en lo relativo a las políticas públicas que garanticen la vinculación (no automática) entre crecimiento económico y DH, a la vez que faciliten ambos desarrollos. Aunque se mencionan otros actores (ONGs internacionales y nacionales, medios de comunicación, sectores empresariales, comunidades, etc.) *la tarea principal estaría a cargo de los gobiernos: reformar el Estado para implementar las nuevas políticas públicas, generando una amplia alianza social que las haga sustentables.*

El papel del Estado

Si recordamos que, cuando se trata de asignar recursos, la autonomía de los OI respecto de los gobiernos *donantes* es limitada, llegamos a que el Estado —sea de países industrializados o en desarrollo— sigue siendo un actor principal en esta propuesta. Es más, en el informe de DH dedicado a evaluar el funcionamiento del mercado mundial, el Estado cobra nueva relevancia, como agente directo e indirecto —a través de eventuales instancias de gobierno mundial— de una auténtica liberalización y regulación de los mercados (PNUD, 1992)

Se trata entonces de una propuesta gestada desde organismos histórica y programáticamente ligados al Estado, en una coyuntura en que se retoma con fuerza la idea de alcanzar formas de Estado mundial. ¿Será esto una contradicción en el interior de los OI, de donde viene también el discurso de la reducción y descentralización del Estado, de la privatización, de las virtudes de la libre iniciativa privada, de las ONGs, de la sociedad civil, etcétera?

En una época signada por la globalización, las instancias de gobierno mundial deberán lógicamente tomar mayor preeminencia. Como consecuencia, el concepto de autodeterminación nacional deberá ser redefinido, en tanto los procesos básicos de la economía pasan a estar cada vez más determinados a escala mundial. Sin embargo, hacerse cargo de las necesidades específicas de cada sector o región parece requerir instancias más cercanas a la sociedad: un Estado descentralizado u organizaciones de la misma sociedad civil. Esto plantea la cuestión de las mediaciones entre las múltiples comunidades humanas y el poder: el problema de la representación y la legitimidad del poder social y político.

Desde ese punto de vista, ya no desde la cúspide sino desde las bases de la sociedad mundial, cabe preocuparse por la posibilidad de que, con las mejores buenas intenciones, las políticas sociales sean diseñadas e implementadas por instancias supra y subnacionales, mientras que la instancia cuyos mecanismos de legitimación y participación han sido más explotados. —el Estado nacional— quedaría debilitada, limitada a facilitar un entorno adecuado para la actividad privada.

3. La operacionalización de la filosofía Desarrollo Humano y sus eventuales consecuencias sobre las políticas públicas

3.1. El índice de Desarrollo Humano

El carácter universal de este discurso y su referencia a instancias de poder global se confirman al intentar pasar a niveles más operacionales. Para que una propuesta gestada “desde arriba” sea un paradigma, no es suficiente con que conquiste el consenso en foros de intelectuales: el siguiente paso es que pase a enmarcar las decisiones de la *intelligentzia*, orientada más hacia la acción que hacia la elaboración de teorías o ideologías. Esto requiere la posibilidad de plantear metas, de evaluar los grados de su cumplimiento, de comparar la eficiencia relativa de diversas acciones y asignaciones de recursos. ¿Cómo hacer esto sin un sistema de indicadores cuantitativos comparables a lo largo del tiempo y entre países?

Tal vez por eso la concreción operativa provisional del concepto de DH (el índice de SH) está basado —en su versión actual— en indicadores de esperanza de vida al nacer, conocimiento (alfabetismo y promedio de escolaridad) y producto/ingreso. No escapa a los autores del informe que hay una brecha enorme entre este indicador y los aspectos cualitativos de la vida, cuya mejoría supone el DH.

Pero ellos mismos sostienen la hipótesis de que hay una alta correlación entre estos indicadores y los aún ausentes: ¹⁶

“La importancia de la esperanza de vida está en la creencia compartida de que una larga vida es valiosa en sí misma y en el hecho de que varios beneficios indirectos (tales como una nutrición adecuada y una buena salud) están asociados con una alta esperanza de vida; [...] las cifras de alfabetización son sólo un reflejo grosero del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad tan necesaria para la vida productiva en la sociedad moderna. Pero la lectoescritura es el primer paso de una persona en el aprendizaje y en la construcción del conocimiento, por lo que esas cifras son esenciales en cualquier medición del DH. En un conjunto más variado de indicadores, debería darse importancia también al producto de los niveles más altos de educación. Pero para el DH básico, la alfabetización merece un claro énfasis. [...] El tercer componente del DH —el comando sobre los recursos necesarios para una vida decente— es tal vez el más difícil de medir de manera simple. Requiere datos sobre acceso a tierra, crédito, ingreso y otros recursos...debemos por ahora hacer el mejor uso de un indicador de ingreso”.

A esto se intentó incorporar una medición simple de:

“...los muchos aspectos de la libertad humana —tales como elecciones libres, sistemas políticos multipartidarios, prensa sin censura, adherencia al principio de la ley, garantía de libre expresión, seguridad personal...”

Pero tal intento ha sido suspendido por ahora (PNUD, 1990)

3.2. Lineamientos globales para las políticas sociales

Una vez dada esta definición operativa, *siendo el DH condición y no resuelto del crecimiento económico*, las políticas públicas deberían diseñarse de modo de ir cerrando eficientemente esa brecha —salud para todos, *educación para todos*, agua para todos— tendiendo a una distribución más equitativa del bienestar en el mundo.

Como principal instrumento, se propone reestructurar la inversión de modo de centrarla en la gente (capital humano), pues el informe parece anticipar que no habrá un crecimiento suficiente de la economía mundial como para generar nuevos recursos financieros. En efecto, funda sus expectativas en la "reestructuración de las prioridades presupuestarias para balancear el gasto económico y social" a todos los niveles de gobierno (nacional y mundial).

Esto requiere trasvasar recursos hacia los sectores sociales desde el gasto militar, el cobro de la deuda, el subsidio a las empresas paraestatales ineficientes, los subsidios sociales mal dirigidos (se refiere a subsidios que no van estrictamente a los sectores más necesitados) y, a la vez, reasignar recursos intrasectorialmente: de instalaciones médicas curativas a programas primarios de salud; de la formación de alta calificación a paramédicos; de servicios urbanos a servicios rurales; de la educación generalista a la educación para el trabajo; *de los subsidios a la educación terciaria a los subsidios a la educación primaria y eventualmente secundaria*; de la vivienda cara para grupos privilegiados a lotes y servicios para los pobres; de subsidios a los grupos de presión más poderosos (*¿sindicatos?*) a subsidios a los grupos más débiles y desarticulados; del énfasis en el sector formal al sector informal y a programas para desempleados. el informe especifica que, en el caso de recursos extremadamente escasos, se debe *dar prioridad a la educación* y, en segundo término, a las intervenciones en salud de bajo costo (PNUD, 1990)

Los autores del informe tienen claro que no es suficiente con crear las capacidades humanas sino que es necesario garantizar su efectivización. En tal sentido, se indica que, siendo "...la forma más eficiente de participación a través del mercado el acceso a un empleo productivo y bien remunerado...*el principal objetivo de las estrategias de HD debe ser generar empleo productivo*" (PNUD, 1993).

En el contexto de *crecimiento sin empleo* que viene dándose, y se prevé que continuará en el futuro, dar empleo a la población excluida significaría una transferencia de recursos que el mercado mismo no generará. Aunque el informe afirma que, "en la práctica, tanto el Estado como el mercado están dominados por las mismas estructuras de poder", de hecho está proporcionando que las instancias políticas contraríen las tendencias del mercado.

Resolver esa aparte contradicción, y que las estrategias de DH sean asumidas por el poder político, requeriría que los pueblos —destinatarios de DH— fueran capaces de influir tanto en el Estado como en el mercado. Las políticas propuestas, impulsadas desde arriba, sólo proveerían un impulso inicial a la formación de un nuevo poder popular en la escena política —como ciudadanos— y en la económica —como agentes de la producción. Esto supondría una convergencia práctica entre la versión "desde arriba" y la versión "desde abajo" del DH.

Para avanzar en una dirección, se plantea que los OI y los gobiernos de los países industrializados deben tomar decisiones políticas sobre la economía mundial, que permitan ir gestando una alternativa mientras recomponen el proceso de acumulación a escala mundial: resolver el problema de la deuda y reanudar un flujo positivo de recursos hacia países pobres (concentrándose como primera prioridad en el África), y reducir el proteccionismo. En cuanto a los estados nacionales de los países en desarrollo, se les pide

que se limiten a crear un ambiente favorable (infraestructura y servicios sociales básicos, regulación del mercado para hacerlo "amigo de la gente", redistribuir tierras y otros activos cuando sea políticamente factible) para la producción más eficiente y una distribución más equitativa.

En cuanto a las ONGs y las organizaciones de autoayuda, que se supone han probado su efectividad para capacitar a la gente a ayudarse a sí misma, se considera que deberían ser parte integral de cualquier estrategia viable de DH. Sin embargo, su papel no sería reemplazar a los gobiernos sino actuar suplementariamente (PNUD, 1993).

3.3 El problema del poder

Sin violar el espíritu de estos planteos, podemos completar su análisis de la coyuntura mundial incluyendo la consideración de la contradicción entre economía y política que se da dentro del proceso de globalización: mientras por un lado se tiende a reducir el poder político de los Estados nacionales —a través del doble movimiento de descentralización a instancias locales y de asignación de nuevas atribuciones a instancias internacionales—, por otro lado se está produciendo una extraordinaria concentración del poder económico del capital privado a nivel global.

De hecho, el imperio del mercado propuesto por el neoliberalismo implica un traspaso del poder para determinar los precios, desde las instancias político-estatales a las del poder corporativo del capital más concentrado. Y en una economía de mercado los precios no sólo son señales para asignar recursos y estimular determinados desarrollos en lugar de otros, sino que son el principal mecanismo de distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad. Por todo ello, ese traspaso significa una pérdida de poder para las mayorías pues, con todas las limitaciones del caso, a través del juego democrático podían influir sobre las decisiones estatales, sin contar con igual capacidad frente al capital.¹⁷

Pero este proceso no es lineal ni mecánico, como las pugnas acerca de la liberación del comercio mundial están demostrando. Si el poder estatal tiene alguna autonomía relativa respecto del poder económico, y si se pretende que sean instituciones democráticas las que regulen ese poder, entonces *la búsqueda de legitimidad hace que la clase política deba atender a los intereses afectados por la globalización en cada país o región, lo que puede ponerla en conflicto con los intereses de los conglomerados.*

Para escapar a esto podría intentarse *construir una legitimidad sobre la base de la manipulación simbólica, por los medios de comunicación y la democracia.* Pero esto es muy difícil de lograr cuando la mitad de los "ciudadanos" quedan excluidos de ejercer sus derechos más elementales. Otra alternativa podría ser el *asistencialismo*, pero eso tiene un doble problema: las tendencias indican que esta vez la exclusión sería permanente, y aquellos países dispuestos a pagar los altos costos del asistencialismo pueden perder en la competencia por el mercado mundial. Queda otra posibilidad: *plantear un proyecto de desarrollo económico y social, complementario o paralelo al de capital mundial, basado en el principal recurso que éste tiende a excluir: el capital humano.* Pero esto requiere a la vez que las mayorías populares estén representadas con autonomía en el sistema político, lo que no puede darse sin una profunda reforma de dicho sistema.

Así, una cosa va llevando a la otra. Una característica del pensamiento racionalista es su vocación por pensar en términos de totalidades y de interdependencias, lo que se amplifica cuando, lejos de pensar en una sociedad nacional, se piensa en términos de la humanidad. A lo que vamos llegando es la necesidad de una transformación total del

mundo: reforma de la ONU, de los organismos de Bretton Woods, del GATT; reforma de los Estados nacionales, reforma del mercado, reforma de la sociedad, reforma del sistema político. Y todo esto evidentemente requiere además una transformación cultural, una universalización consensual de determinados valores e instituciones humanas.

Sin embargo, por razones comprensibles, el discurso racionalista debe ajustarse a los límites institucionales de cada lugar donde se produce. Mientras que desde el interior de los OI evidentemente se pueden efectuar críticas fuertes al mismo sistema de IO,¹⁸ o proponer reformas a las instituciones del Estado nacional en general, se debe recurrir al hacer referencia a los gobiernos y a los agentes concretos de los sistemas políticos. Menos comprensible es que ocurra otro tanto con el uso del "mercado mundial" como referencia elíptica al juego de fuerzas de los grandes conglomerados transnacionales, para los que los informes de DH llegan a sugerir que debe acordarse un nuevo código de conducta, pero cuya dinámica no es analizada a pesar de su peso determinante en la globalización.

Se cae así en la naturalización de una parte sustancial del proceso histórico: el cambio tecnológico, el paso de la sociedad industrial a la sociedad informático, o del capital físico al capital de conocimiento, son tomados como tendencias dadas, como el punto de partida natural de un nuevo modelo de desarrollo que debe incluir esas tendencias pero intentando cambiar su sentido. Si esto no es solo una limitación institucional a la producción de discurso sino una concepción de la realidad y sus posibilidades, ese intento puede finalmente reducirse a corregir los efectos extremos de exclusión y empobrecimiento que genera el nuevo desarrollo del capital.

¿Es posible que estas limitaciones del análisis global se superen al entrar en la definición de políticas específicas? A continuación, asumiendo como marco paradigmático el DH, se presenta una de las políticas globales que sustenta: La Educación para Todos.

III. La política educacional global: Educación para Todos (ET)¹⁹

1. La propuesta original del BM: enfatizar la escuela primaria

Vamos a diferenciar entre las propuestas que realiza el BM en sus documentos propios (que aquí llamamos "la propuesta original") y las propuestas conjuntas del BM con las agencias "sensibles a lo social" (PNUD, UNESCO, UNICEF).

En un documento contemporáneo del primer informe de DH (Banco Mundial: *The Dividends of Learning*, 1990), como su título sugiere, el BM plantea una triple justificación económica (según una argumentación neoclásica) para su política en materia de educación:

- 1) la inversión en educación es complementaria de otras inversiones,²⁰ a fin de lograr un rendimiento óptimo de la inversión en su conjunto:

- 2) los rendimientos económicos marginales de la inversión en educación, medidos en términos de productividad e ingreso, son a menudo más altos que lo de la inversión en capital físico (infraestructura);²¹

- 3) la educación da a la gente la oportunidad de ser más productiva, escapar a la pobreza y mejorar la calidad de sus vidas.

Asumiendo como un problema la existencia y el ensanchamiento reciente de una brecha educacional entre países en desarrollo y países industrializados, el BM afirma su decisión de trabajar para reducirla, enfrentando tres desafíos principales: mejorar el acceso al aprendizaje, mejorar la eficiencia de los sistemas de educación y entrenamiento y movilizar recursos para tales fines.

Afirma que la educación debe ampliar su cobertura más allá de grupos privilegiados, llegando a los grupos tradicionalmente en desventaja —pobladores rurales, mujeres, pobres y minorías—, y justifica esta propuesta sobre la base de que:

“la falta de acceso equitativo a la educación disminuye el potencial productivo de la mitad de la fuerza de trabajo nacional”

La equidad en materia de educación aparece así como condición para la eficiencia económica global. En cuanto a los contenidos de la enseñanza, se enfatizan la alfabetización, la enseñanza de la ciencia (natural), la matemática y la tecnología, lo que reafirma que para el BM el sentido principal del sistema educativo sería la producción de *recursos humanos* (también denominados “capital humano”) para la nueva economía. En otro documento de política educativa aparecido en el mismo año (Banco Mundial: Primary Education, 1990)

“En tanto las economías del mundo son transformadas por el avance tecnológico y los nuevos métodos de producción que dependen de una fuerza de trabajo bien entrenada e intelectualmente flexible, la educación se hace aun más significativa”.

Si el objetivo es producir los recursos humanos que requiere una economía cada vez más conocimiento-intensiva y a la vez cada vez menos insumidora de mano de obra por unidad de producto, ¿por qué dar prioridad a la educación primaria general y no a la capacitación técnica y profesional? Otro documento del Banco, aparecido en 1992 (Banco Mundial: *Educación técnica y formación profesional*, 1992), aclara esto:

“El cambio tecnológico está haciendo que aumente la cantidad de aptitudes cognitivas y conocimientos teóricos que se requieren para la producción en ocupaciones especializadas, lo cual incrementa la necesidad de que los trabajadores tengan una base de competencias básicas para que el readiestramiento sea eficaz. Por lo tanto, el *uso de los recursos públicos* a fin de mejorar la productividad y la flexibilidad de la fuerza de trabajo, que resulta más eficaz en función de los costos, en la inversión en educación general a nivel de primaria y secundaria [...] incrementa directamente la productividad de los trabajadores y el acceso de los pobres y de los grupos socialmente desfavorecidos a la capacitación y al empleo asalariado. ”

“La capacitación en campos específicos es más eficaz cuando se apoya en una base sólida de educación general...” cuyo elemento más relevante es” ...la capacidad que imparte para comunicarse claramente por escrito y usar la matemática y las ciencias en el diagnóstico y la solución de problemas”.

En cambio, la experiencia de los programas públicos de capacitación diversificada preempleo mostraría su escasa eficacia (externa), si no van acompañados de un crecimiento sostenido del empleo asalariado, lo que no se prevé que vaya a ocurrir.

Aun si se aceptara la ventaja económica de la educación básica, para justificar la meta de enseñanza primaria universal (UPE) debe introducirse un criterio ético: la equidad. Sin embargo, habría una justificación económica: la generalización de la enseñanza primaria más allá de la demanda prevista de empleos inducirá el mantenimiento de bajos salarios *junto con* una fuerza de trabajo más calificada, ambas condiciones importantes para la competitividad internacional, pero esto no es considerado en el documento. Ante este efecto aparentemente no previsto, puede sin embargo argüirse en el excedente de fuerza de trabajo encontrará más fácilmente formas de autoempleo si cuenta con esa formación general, línea en la cual sí argumenta el documento de política citado.

Tal como ha venido afirmando para el gasto social en general, el BM destaca que los subsidios a la educación secundaria y superior han beneficiado a estudiantes en mejor situación económica, y propone desviar tales recursos hacia la inversión en los insumos que requiere la mejoría en la calidad del proceso de enseñanza primaria (calificación *in situ* de maestros, pero sobre todo material educativo). Mientras la reasignación de recursos públicos entre niveles de enseñanza parece fundarse en la equidad, la asignación entre insumos se basaría en consideraciones de eficiencia económica, presuponiendo como válida una teoría pedagógica en los estudios empíricos utilizados.

Se reafirma la tendencia que habría venido manifestándose en la estructura de los préstamos del BM para educación: lograr una educación *primaria* para todos, lo que implica de hecho concentrar recursos eficientemente utilizados en los sectores más pobres, a los que pertenecen quienes no tienen acceso a ese nivel de educación.

Pero también se plantea que la obtención de esa meta cuantitativa, y la necesidad de hacer eficiente al sistema educativo dada la escasez de recursos, requieren *un cambio de calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La calidad de la educación aparece como condición de la eficiencia económica*. Desde una perspectiva que ve al sistema educativo como sector productor de insumos requeridos por la economía, una mayor calidad debería implicar producir recursos humanos poseedores de un conocimiento "significativo" que los haga más productivos (eficiencia externa). A la vez —se argumenta— una mayor calidad contribuiría a mejorar hasta en un 30% la *eficiencia interna* del sistema (reducción a niveles normales de las tasas de repetición, deserción, etc.), lo que liberaría recursos para la extensión de la cobertura o permitiría usarlos para apoyar el propio proceso de mejoría de la calidad.

El BM ha promovido o capitalizado investigaciones empíricas de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que indican como conveniente reestructurar la inversión educativa, dando menos peso a la infraestructura y más a los insumos del proceso educativo mismo (Lockheed y otros, 1991). Esas investigaciones han prestado especial atención al micro-proceso de aula, pero poniendo más énfasis en la enseñanza (el maestro y los insumos educativos) que en el alumno y el contexto de aprendizaje.²² Las investigaciones estaban orientadas a identificar los insumos en que es más eficiente invertir para lograr una educación primaria exitosa. Se concluye que esos insumos son: un currículo bien diseñado que enfatice lectoescritura y matemática, más libros y trabajo de los maestros (evitando largos periodos de formación previa), desayuno escolar, etcétera.

Se da aquí una aparente paradoja: *el BM propondría formar el capital humano con una tecnología donde no es el desarrollo cualitativo del capital humano (maestros y alumnos como personas con opciones y motivaciones ampliadas) lo central, sino el perfeccionamiento de los medios de educación (libros, etc)* [Véase recuadro 1]. Esto es lo que resulta de un análisis microeconómico de costo-beneficio, pero también de restricciones macroeconómicas que no entran expresamente en la justificación de las propuestas. En efecto, privilegiar una tecnología educativa centrada en el maestro implicaría un alto costo directo en salarios —para seleccionar los mejores y motivarlos—, y en programas de reentrenamiento. Pero también tendría un alto costo indirecto: subir los salarios al magisterio acarrearía presiones para subirlos a todos los servidores públicos. Por otro lado, dar mayor centralidad al alumno significaría hacerse cargo del contexto de vida cotidiana y la necesidad de su desarrollo como contexto de aprendizaje. Pero esto iría contra enfoque que sigue siendo básicamente sectorial.

En los documentos del BM se destaca de hecho la importancia de mejorar el “contexto educativo”, pero esto es entendido básicamente como una gestión eficiente del sistema escolar, y una mayor motivación simbólica para los maestros. Sus alineamientos de reforma del sistema educativo siguen los principios de acabar con los subsidios, bajar costos indirectos, descentralizar la gestión, dar más autonomía a las unidades educativas, etcétera. ²³

En realidad, estos estudios no desconocen el efecto del contexto socioeconómico del alumno sobre su disposición y capacidad para aprender, pero al atenerse a un análisis sectorial sólo discuten medidas intraeducativas, o aplicables en el ámbito escolar: extensión del sistema a edades preescolares, programas de nutrición compensatoria de la escuela, enfatizar la cobertura hacia las niñas-futuras madres, etcétera.

1. Bolivia

Resultados de la encuesta sobre factibilidad de la reforma educativa en el magisterio, realizada en 1993

En una reciente encuesta realizada en Bolivia – “Encuesta sobre factibilidad de la reforma educativa en el magisterio”, aplicada a una muestra de 990 miembros del magisterio rural y urbano en tres departamentos (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), de los cuales sólo un 13% declaró tener una ocupación secundaria fuera del magisterio, y estando de acuerdo aproximadamente un 80% en la necesidad de cambios en el sistema educativo, interrogados sobre las prioridades en el destino de los recursos para mejorar la educación, las respuestas dieron las siguientes valoraciones, en una escala de 1 a 100: **salario: 57; capacitación docente: 35; infraestructura: 22; materiales educativos: 21; administración: 17.**

Si tenemos en cuenta que el Banco Mundial tiende a dar primera prioridad a los últimos ítem, se hace evidente una contradicción de intereses o enfoques. Dado que si la colaboración de los maestros es imposible ninguna reforma educativa, esto indica la falta de atención a los criterios de los maestros o bien la falta de un trabajo previo de convencimiento, si es que se van a concentrar recursos en materiales educativos, y en la reforma administrativa.

Interrogados sobre qué actores deberían participar en la reforma educativa, un 41% incluye a las ONGs, un 44% a los organismos internacionales, y un 50% a las juntas vecinales, pero un 96% incluye a la Confederación Nacional del Magisterio. Otros lugares

destacados son ocupados por el Ministerio de Educación (94%), los padres de familia (90%), la Confederación de Estudiantes de Secundaria (84%), las Federaciones Departamentales de Maestros (84%), la Iglesia (76%), la Confederación Obrera de Bolivia (66%), y el Parlamento (62%). Esto significa que, dentro de la cultura del Magisterio boliviano, el nivel local no sería tan relevante como las instituciones de orden nacional para definir una reforma educativa. Hay también una amplia mayoría que se inclina por cambios graduales. Finalmente, una parte significativa dijo no poder establecer los objetivos, adelantos y actores intervinientes en el proceso de reforma en marcha en el país.

Fuente: los datos fueron tomados del informe Final correspondiente al estudio sobre condiciones de factibilidad de la reforma educativa en el magisterio (PNUD/UNESCO/BOL/90/06). Mauricio Antezana Villegas, marzo de 1993.

Pero sobre todo resulta paradójico que una investigación científica —orientada por criterios económicos— de la problemática educativa, no mencionó:

- 1) El efecto inicial —compensatorio de las políticas de ajuste— que tendría la universalización de la educación básica, al aliviar la desocupación por la vía de reducir temporalmente la oferta de fuerza de trabajo, así como su efecto sobre otros problemas sociales al interrogar a los niños y jóvenes (si incluye la enseñanza secundaria) en una actividad cotidiana trascendente. Posiblemente esta inversión sea de las más eficientes, en términos de costo-beneficio, para lograr un efecto social compensatorio del ajuste estructural, pero esto no es planteado así en los documentos citados.
- 2) El problema de la eficiencia externa de la educación primaria (exclusivamente aplicado por el BM a niveles superiores de educación). Si la eficiencia interna sólo adquiere su sentido en función del cumplimiento de los objetivos más elevados (producir recursos humanos que contribuyan eficientemente al desarrollo económico), resulta contradictorio que no se haga un análisis en esa dirección: ¿cuál es la probabilidad de que quienes pasan por la educación básica sean empleados o autoempleados productivamente? O: ¿qué otras políticas deberían implementarse para asegurar el máximo rendimiento de la inversión en educación? ¿Cuál puede ser el efecto sobre el conjunto de los trabajadores si todos aumentan su productividad a raíz de la educación? ²⁴
- 3) La ya mencionada inconsistencia, desde la perspectiva neoclásica, de proponer una meta cuantitativa tan exigente (Educación *para todos*). En efecto, los costos marginales de incorporar a los segmentos excluidos serán cada vez mayores (implica llegar a sectores rurales más apartados, vencer mayores obstáculos a la escolarización, etc.), aumentando, más allá de cierto punto, el costo promedio por alumno adecuadamente formado (reducción de la eficiencia interna). Por otro lado, la productividad marginal de los nuevos recursos humanos lanzados al mercado será decreciente, y eventualmente nula o negativa, por lo que seguir manteniendo la meta comenzaría a reducir la eficiencia externa del sistema educativo al reducirse la de la inversión social de su conjunto.
- 4) Estas inconsistencias se magnifican cuando no se encara que es elemental para

un banco: ¿cómo se pagarán los costos de lograr la meta de educación primaria para todos y cuál sería el costo de oportunidad (los rendimientos sociales perdidos de otras inversiones no hechas) de esta concentración en educación? ²⁵ En otros términos: ¿es económica y políticamente viable y conveniente una meta que supone expandir el gasto público en educación básica en una escala nunca experimentada? Aparentemente se descansa en la posibilidad de movilizar recursos de la sociedad, pero no se dice cómo hacerlo. Esto es un asunto clave que se encara más adelante en el presente trabajo.

Yendo más allá del problema educativo, dicho enfoque económico, que podría ser extensible a otras políticas sociales, ²⁶ plantea una nueva paradoja: mientras en el terreno de lo que se entiende por "política económica" la tesis del FMI y del BM es que debe dejarse fundamentalmente al mercado la creación y asignación de recursos económicos, en el terreno de la educación primaria se estarían asumiendo —con recursos frescos y metas renovadas— las funciones estatales de compensar por la inequidad que produce el funcionamiento libre del mercado, de incentivar la innovación, de promover el desarrollo económico, etcétera. ²⁷

Aún así, cabría interrogarse si un organismo de crédito puede implementar u orientar políticas sociales y en especial la de educación, eminentemente cualitativa, sin experimentar profundos cambios internos en su filosofía y sus procedimientos. Así como los planteamientos sobre el DH se empobrecen cuando se pretende encasillarlos en indicadores cuantitativos comparables a escala universal, los criterios bancarios de eficiencia pueden ser una guía insuficiente para lograr un cambio cualitativo.

Esto puede incluso agravarse cuando esos criterios ni siquiera se atienden estrictamente a la rentabilidad monetaria o social de las inversiones sino que se reducen a criterios a plena utilización de la cartera disponible. La cuestión de los criterios de evaluación de alternativas y resultados se extiende también a otras agencias "operativas" que tienden a ver la magnitud de desembolsos realizados como criterio del éxito. "Tantos proyectos por tantos dólares" parece ser un indicador poco relevante para detectar cambios cualitativos en la vida o en la educación.

Esto no sería un problema específico de las inversiones en educación. En un reciente diagnóstico ²⁸ realizado por el ex-Vicepresidente del BM, Sr. Willi Wapenhans, se señala que ya desde la fase de prefactibilidad se manifiesta una ausencia de reflexiones explícitas sobre alternativas técnicas y opciones, lo que se debería a una "cultura de aprobación" de los créditos.

En relación con ese diagnóstico, un importante grupo de ONGs suizas tomó posición recientemente, ²⁹ señalando:

"...el peligro de una formalización tecnocrática y de una cuantificación de la calidad buscada..."

Asimismo:

"...la instancia país debe ser revalorizada en el análisis de proyectos... [dada] la necesidad sentida por muchos de un verdadero diálogo político, lo cual no equivale a una imposición unilateral de condiciones. [...] La identificación del deudor con el proyecto debe ser condición para aprobar un crédito... Un sondeo de un muestreo

representativo de deudores mostró que éstos consideran a los proyectos más como proyectos de Banco Mundial que como sus propias acciones.”

El mismo documento afirma la importancia de la participación de la población y de organizaciones privadas, así como de la transparencia y obligación de jubilación ante la opinión pública. Esto, de por sí relevante para la política económica, se hace más evidente cuando se trata de políticas sociales que intervienen en campos socioculturales de los cuales no pueden dar cuenta los modelos matemáticos.

Dado su peso en el financiamiento para el desarrollo y su gran influencia en las políticas públicas, es fundamental que la capacidad del BM para participar eficazmente en el diseño de las políticas sociales sea significativamente ampliada. Esto puede lograrse en la medida en que entre en estrecha cooperación con las agencias y ONGs “sensibles a lo social”. En ambos sentidos hay procesos en marcha, al primero de los cuales nos referimos a continuación.

2. Educación para Todos: la política educativa como implementación de la propuesta de Desarrollo Humano

2.1. El énfasis en la Educación Básica (EB) y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (NEBA)

Por iniciativa del UNICEF, del 5 al 9 de marzo de 1990, se realizó en Jomtien la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, cuyo subtítulo fue: “Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje”. El concepto central de esta propuesta —que culminó con la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” y el “Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje”— es el de NEBA, cuya satisfacción mediante la educación básica conduciría al DH.³⁰

Se define la EB como:

“la educación destinada a satisfacer las NEBA. Incluye la instrucción a nivel primario o básico, sobre la cual puede basarse el aprendizaje posterior; abarca la educación preescolar y primario lo elemental (o elemental) de los niños, así como la alfabetización, conocimientos generales y capacidades para la vida de los jóvenes y los adultos; en algunos países puede extenderse a la educación secundaria” (Comisión, 1990).³¹

El hecho de que la EB sea presentada como un satisfactor de las NEBA hace que su conceptualización dependa del concepto previo de NEBA, el que es definido en su nivel más general como:

“...los conocimientos, capacidades, actitudes y valores necesarios para que las personas sobrevivan, mejoren su calidad de vida y sigan aprendiendo...”

En el documento, la educación para satisfacer esas NEBA es vista como un derecho y una responsabilidad social. Esto ubica a la propuesta de universalización de la educación básica en otro código, que no parece corresponder a la racionalidad instrumental subyacente en los documentos antes analizados del BM sobre la educación primaria. Si la

argumentación sigue una racionalidad conforme a determinados valores, lo instrumental aparecerá subordinado a dichos valores. Así, el modo de satisfacción de las NEBA no podrá contravenir esos valores y el concepto de eficiencia se realizará, pues los medios serán elegidos de modo congruente con los valores que orientan los fines.³²

Por las múltiples interrelaciones que supone el objetivo de satisfacer las NEBA, a diferencia del enfoque originalmente sectorial del BM, *ahora la propuesta educativa se convierte efectivamente en una vía de operativización de la propuesta de DH*. Es más, el alcance de esta propuesta conjunta es tan amplio que una aplicación consecuente de la misma implicaría una revolución de estructuras y relaciones de orden civilizatorio. Muchas de las implicaciones que implica asumir el enfoque de DH se hacen visibles al plantearse esta política específica.

Por lo demás, al menos en América Latina, plantear una EB *para todos* implica ir más allá de la focalización en la pobreza extrema, pues sus beneficios (y eventualmente participantes) deberían ser no sólo los sectores históricamente más postergados — adicionalmente afectados por las políticas de ajuste—, sino los sectores medios en proceso de degradación y con nuevas NEBA insatisfechas.³³ Igualmente, abarcaría continentes, países y sectores destinatarios de muy diversa condición económica, en tanto la línea de pobreza varía histórica y culturalmente.

Lejos de caer en una idealización de la educación como panacea para todos los problemas, la Comisión explicita:

“El optimismo actual con respecto a la EB no se basa en la premisa ingenua de que la educación es el único determinante del cambio individual o social: se necesitan varios requisitos previos y cambios concomitantes en las estructuras y los procesos políticos, sociales y económicos generales.”

Inspirando optimismo, la Comisión recuerda el éxito de:

“...iniciativas mundiales importantes, como las relaciones con el acceso al agua potable y al saneamiento, la atención primaria de la salud, la inmunización y la supervivencia de la población infantil [...], [que requirieron] una acción concentrada y la formación de alianzas para el desarrollo.”

En todo caso, a partir de las tendencias negativas señaladas, la educación básica a plantear una restricción a la degradación humana, un objetivo de mínima:

“...proporcionar a los pobres y a los desposeídos lo indispensable para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, eliminar las fuentes de la desubicación y desventaja social, proteger el medio ambiente y frenar la explosión demográfica... evitar un mundo en el que sólo una élite pueda vivir con salud, seguridad y prosperidad; todos los pueblos deben poder desarrollar sus posibilidades humanas y contribuir a moderar su sociedad [...] En tiempos de decadencia económica, de austeridad y de demandas sociales y económicas en competencia es preciso *proteger enérgicamente la educación básica*.” (Itálicas en el original).

2.2. Educación para Todos: ¿Un modelo educativo centrado en el aprendizaje?

En la propuesta de Jomtien, los procesos educativos son vistos fundamentalmente como procesos de *aprendizaje* de conocimientos, capacidades, actitudes y valores necesarios para la vida que, en consecuencia, deben ser evaluados por sus efectos sobre la calidad de vida (aprendizaje efectivo). Se consideran elementos fundamentales de ese aprendizaje.

“Las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo (incluida la resolución de problemas matemáticos) y, según el contexto social, otros aspectos como el uso de computadoras, la utilización de bibliotecas y la capacidad para interpretar los mensajes de los medios de comunicación social.”

En particular, la alfabetización está definida así:

“La capacidad de leer y escribir con comprensión, así como de realizar operaciones aritméticas sencillas [...] en un sentido ampliado, la alfabetización puede referirse a un conjunto de *capacidades cognitivas básicas* que permiten obtener y elaborar información de manera significativa (por ejemplo, alfabetización en los medios de comunicación social, alfabetización en las ciencias, alfabetización en el uso de computadores).”

Desde esta perspectiva, la educación es precisamente un proceso de ampliación de las capacidades de los educandos, base universal del DH como antes. Su especificidad estaría en que se dirige expresamente a ampliar capacidades en el orden cognitivo.

Pero los agentes operadores, enfrentados a procesos educativos concretos, se plantearán: ¿cómo determinar los procedimientos concretos para desarrollar esas capacidades cognitivas básicas? ¿Cabría establecer de manera universal, para el género humano, cuáles son las capacidades cognitivas básicas y plantear un modelo universal de educación, que a lo sumo se adaptara a las condiciones culturales de partida (lengua, costumbres, etcétera)?

Algunas teorías pedagógicas afirman que no es posible transmitir capacidades cognitivas de manera abstracta, sin referencia a un corpus de situaciones comunicacionales, asuntos o problemas específicos determinados contextualmente, es decir, sin tener en cuenta las motivaciones y el contexto sociocultural de los educados. No se puede aprender a pensar, sin pensar en algo, ni a resolver problemas reales meramente por homología con los problemas matemáticos. En tal caso, ni el contenido ni el armazón básico de la educación pueden ser determinados operativamente de manera universal, sino por referencia a situaciones particulares y/o a proyectos específicos de cambio de esas situaciones. ³⁴

El documento de referencia da pie para admitir esta relatividad cuando pone como punto de partida del diseño de políticas específicas no las capacidades cognitivas universales sino las NEBA en cada país:

“El problema crítico que enfrentan actualmente los gobiernos y los organismos de desarrollo consiste en poder especificar cuáles son las NEBA de todos”.

Esto da la idea de que lo “básico” no resulta de un orden lógico intrínseco entre niveles de conocimiento (la base para todo futuro aprendizaje en cualquier lugar de la tierra), sino que es extrínseco al conocimiento, determinado por su función de asegurar niveles *mínimos* de calidad de vida a través de la participación en la vida social concretamente existente *o en la proyectada* para cada sociedad.

En efecto, en su definición ampliada, las NEBA comprenderían:

“...tanto *instrumentos* fundamentales de aprendizaje (la alfabetización, la expresión oral, la aritmética y la resolución de problemas), como el *contenido* básico del aprendizaje (conocimientos, capacidades, valores y actitudes) que necesitan los seres humanos para poder sobrevivir, desarrollar plenamente sus posibilidades, vivir y trabajar dignamente, participar plenamente en el desarrollo, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y seguir aprendiendo.”

Se reconoce como un objetivo del desarrollo educativo:

“...la transmisión y el enriquecimiento de valores culturales y éticos comunes a todos. Es en estos valores que el individuo y la sociedad hallan identidad y valor.”

Se aclara que:

“el alcance de las NEBA y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura e, inevitablemente, cambian con el paso del tiempo [pues] los diversos contextos sociales, culturales y económicos desempeñan un papel importante en la definición de las NEBA, en la motivación de las personas y en la determinación de las capacidades de la sociedad de iniciar y reforzar programas de aprendizaje”.

El carácter dinámico de esas necesidades es asimismo reconocido; la satisfacción de las NEBA:

“...promueve la satisfacción de otras necesidades y acrecienta las ventajas que obtienen las personas de dicha satisfacción.”

Al centrarse en el aprendizaje como apropiación efectiva del conocimiento mediante las diversas prácticas sociales, la propuesta excede ahora el espacio del aula o su equivalente y tiene en cuenta la importancia del contexto, del hogar y la comunidad, y de hecho *incorpora en la política educativa la responsabilidad de crear un ambiente propicio de aprendizaje*, sin el cual el conocimiento y las capacidades adquiridas se pierden, como en el caso evidente del analfabetismo funcional.

En el documento de referencia, la Comisión propone centrar la atención en la calidad, para lo cual ve como necesario velar por las condiciones de aprendizaje efectivo de conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores, así como por la conservación de dichas capacidades una vez adquiridas. Esto supone ir mucho más allá de la escuela y, por ejemplo, incorporar como parte de la política educativa lineamientos para el uso de los medios de comunicación social. Si bien la escuela primaria aparece como la “punta de lanza” para este proceso educativo, las limitaciones que surgen al pretender implementar estas metas mediante esa única vía, y el hecho de que es necesario cubrir a niños, jóvenes y adultos, hacen que *se admita todo tipo de formas y canales de educación formales, no formales e informales, públicos o privados*, así como ritmos adaptados a cada situación y cultura.

Con Jomtien estamos entonces ante un marco conceptual propicio para la definición de políticas educativas integrales, inseparables de otras políticas sociales y de las políticas económicas.

2.3. Posibles problemas en la operacionalización de la propuesta

Pero al implementar esos lineamientos generales puede darse un problema similar al ya señalado respecto de la operacionalización de conceptos cualitativos como el de DH. Por ejemplo, cuando en aras del cambio cualitativo se plantea la reforma de los métodos de evaluación, incluyendo evaluaciones comparativas del aprendizaje de todos los alumnos del sistema escolar —uno de los temas a los que el BM da prioridad—, se puede recaer en un modelo educativo centrado en la enseñanza, pues se termina midiendo la calidad del aprendizaje como el porcentaje de cumplimiento de la meta de transmisión de determinado cúmulo de conocimientos al alumno, independientemente del uso que pueda hacer o haga de dichos conocimientos. De este modo, la calidad (capital humano) puede ser apresuradamente reducida a cantidad (indicadores derivados de dos test).

Otro ejemplo se da cuando la UNESCO y el BM tienden a medir la calidad de la educación a través de un efecto cuantitativo que se supone la refleja: las tasas de repetición y abandono escolar, o el número de años promedio que lleva obtener un graduado de la educación básica. No debe extrañar que una concepción cuantitativa busque mejorar la calidad a través de la determinación de insumos educativos claves (existencia de textos, más capacitación de maestros a menor costo, etc.) antes que de la investigación de aspectos cualitativos tales como: 1) el contenido de la enseñanza y su adecuación a proyectos de cambio; 2) el tiempo de pedagogía a utilizar en los procesos educativos; 3) la contradicción entre la necesaria adecuación a las condiciones culturales de partida y la voluntad de cambiarlas mediante la educación ³⁵ o 4) un mayor desarrollo analítico sobre las NEBA y las diversas modalidades de satisfacción de las mismas.

Del mismo modo, la falta de recursos y el objetivo de reducir el Estado pueden haber contribuido a desarrollar una orientación “participacionista”, más centrada en los recursos que los usuarios pueden aportar —para reducir los costos monetarios de las inversiones sociales— que en la calidad de las relaciones necesaria para una efectiva autodeterminación popular.

Lo paradójico es que lo que en principio aparece como un sesgo hacia lo cualitativo, se revierte a la hora de la operacionalización en indicadores cuantitativos simplistas de la calidad. Esto puede darse cuando se trata de un pensamiento orientado más por valores que por una teoría científica basada en investigación empírica adecuada.³⁶

2.4. Sustentabilidad y economía en la Educación para Todos

Cabe ahora preguntarse qué consideración le merecen a la Comisión Interagencial las cuestiones generalmente consideradas “económicas”. En primer lugar, coherentemente con la propuesta de DH, se reconoce que las condiciones para la satisfacción efectiva de las NEBA no terminan en el lugar y momento de encuentro entre la enseñanza y el aprendizaje, ni dentro del sistema educativo, sino que se extienden al contexto social.

Como ya se dijo, en la concepción de jomtien no se trata solamente de que todos pasen por la escuela o alguna forma de educación mínima, sino de que *el aprendizaje se complete*

mediante un efectivo despliegue práctico de las capacidades de resolución del resto de necesidades básicas:

“Los conocimientos y capacidades sobre salud y nutrición, por ejemplo, sólo son eficaces cuando se suministran paralelamente los recursos y medios adecuados. Sin un sistema de servicios primarios de salud, acceso a agua potable o disponibilidad de los alimentos necesarios, los conocimientos y capacidades por sí solos, serán insuficientes.”

Esto afirma la ya sugerida imposibilidad de separar la política educativa de una política social integral, que apunte a una resolución del conjunto de necesidades básicas. Sólo así podrían utilizarse y, por tanto, aprenderse realmente, los conocimientos sobre medio ambiente, nutrición, salud, etc. A partir del modelo de programas de salud-educación, saneamiento-con-educación, etc., la propuesta de universalizar una educación básica supone también universalizar concomitantemente el acceso a esos servicios básicos.

Hay, entonces, una propuesta amplia de política social implícita en el documento de la Comisión, en línea con la propuesta de inversión en capital humano. Y esto debe extenderse a la posibilidad de emplear la capacidad de trabajar para obtener un ingreso, dado que como indicaba la propuesta de DH, es la manera más efectiva de participar e integrarse a la vida social. La cuestión del pleno empleo reaparece entonces detrás de la figura de satisfacción de las NEBA de todos y, con ello, la necesidad de superar la separación entre políticas sociales y políticas económicas.

En efecto, una aplicación consecuente de esta lógica conduce a otras cuestiones fundamentales para el tema de economía y educación, central de este trabajo:

“Asimismo, es inadecuado orientar la educación exclusivamente hacia el empleo. El gobierno y el sector privado deben instituir las normas, incentivos y medidas de apoyo adecuados que fomenten una mayor demanda de mano de obra preparada y una utilización más eficaz de ésta ... Actividades tan diversas como la fijación de precios en la agricultura, la participación política, la reglamentación de las empresas, las prácticas culturales y el desarrollo de infraestructuras, pueden contribuir a determinar la utilidad de la educación recibida. [...] Las políticas económicas, comerciales, laborales, ocupacionales y sanitarias adecuadas darán incentivos a los alumnos y acrecentarán su contribución al desarrollo social”.

Según lo antedicho, habría que generalizar la intervención estatal en la economía, lo que muestra una fuerte contribución entre este documento conjunto del BM y otras agencias y otros documentos individuales del BM relativos a la economía y el papel del Estado.

En lo que hace a los recursos económicos que requeriría una política educativa como la planteada, se mencionan tres fuentes: a) gobierno; b) ONGs, comunidades, familias y particulares y c) asistencia externa. Se incluye también la renuncia (sacrificio) familiar al tiempo de trabajo de sus miembros que estudian. Dada la insuficiencia de recursos gubernamentales disponibles para esos propósitos, se propone promover una mayor participación directa de organizaciones de la sociedad y, sobre todo, una asistencia externa en cantidad suficiente y de manera sostenida. Sobre el particular se efectúan luego referencias a las posibilidades que abrirían la distensión internacional y el desarme.

Hay, entonces, diversas referencias a la economía, pero todas ellas no alcanzan para prefigurar un modelo coherente que oriente un proyecto de nuevo contexto socioeconómico, a la vez condición y resultado de la nueva educación en los países en desarrollo. Y sin esto, el ET no termina de salir del ámbito limitado de una política sectorial.

Asimismo, la propuesta del DH puede proyectar un sentido cuando se mantiene al nivel de ideas filosóficas, sin eficacia operativa, y otro muy distinto cuando es conectada con acciones y propuestas concretas. Se pueden compartir los valores que la orientan y, sin embargo, dudar de la variabilidad o eficacia de las políticas que en ella se cobijan.

Es más, sin una estrategia que la haga viable en toda la integralidad de sus propuestas, no faltará quien la interprete como un recurso ideológico para legitimar la realidad existente, útil para las prácticas usuales de dominación: mientras el "frente social" asume el discurso de la equidad y plantea la necesidad de poner límites a los efectos de exclusión del mercado, el "frente económico" dirá que por ahora los recursos son limitados y que sólo es posible paliar la situación de algunos grupos de extrema pobreza, continuando de hecho la exclusión estructural de las mayorías. Este estilo de lectura del discurso social oficial ha predominado en el pasado, y ya está resurgiendo ante la falta de concreción de las propuestas (Morales, 1990; Hallak: Education for All..., 1991; AALAE, 1990).

Porque, por cierto, no hay ninguna demostración de que estas economías periféricas podrían autosustentarse hasta que madure el "nuevo capital humano" y, a la vez, mantener una política de educación permanente y otras políticas sociales para todos. Una referencia explícita del documento de jomtien no deja de ser una expresión de deseos:

"Las medidas tendientes a disminuir o a eliminar los desequilibrios actuales en las relaciones comerciales y a aliviar la carga de la deuda externa permitirían a muchos países de la carga de la deuda externa permitirían a muchos países de bajos ingresos reconstruir sus perspectivas económicas y liberar y conservar los recursos financieros y humanos necesarios para el desarrollo y para el suministro de una educación básica a sus poblaciones. En este sentido, las políticas de reajuste estructural deberían contribuir a garantizar niveles de financiación adecuados para la educación."

Tampoco resulta de estos planteos una mayor plausibilidad de la estrategia de DH como vía para lograr la competitividad, ni una estrategia política que vaya más allá de mencionar el diálogo y las posibles alianzas alrededor de la educación. Desde ese punto de vista, el documento de la comisión arrastra algunas de las limitaciones ya señaladas para los informes de DH.

La comisión parece confiar en que la justeza de los valores que propugna y la argumentación sobre la importancia de la educación bastarían para que surja una voluntad política, a nivel nacional y mundial, que se proponga la satisfacción de las NEBA de todos los habitantes del globo. Pero este planteo humanista elude analizar las contradicciones de intereses o identificar a los agentes que se comportan estratégicamente, con intenciones y valores contrapuestos a los propugnados en el documento. Es difícil pensar que en América Latina sea posible forjar una alianza duradera alrededor de una política sectorial aislada, como la propuesta de Educación para Todos, cuando la reproducción de la vida de las mayorías está en juego cotidianamente y los conflictos de interés se multiplican.

La propuesta de jomtien supone la existencia de una fuerte intervención estatal que se plantea metas macrosociales y diseña políticas para lograrlas. Pero, para ser consecuentes con ello, no debería dejarse afuera de la discusión la cuestión de cuáles pueden ser los

modelos de economía nacional o de orden económico mundial capaces de sustentar, de manera sostenida y crecientemente autodeterminada, la propuesta de (re)valorización de la vida humana. ¿Se deberá esta ausencia a que esas Agencias adscriben a la concepción que separa la economía —en manos de un mercado sin sujeto ni estrategia consciente— y la política social —en manos del Estado y otras organizaciones de la sociedad civil, que sí requieren una estrategia explícita? ¿O es que no hay bases de conocimiento para prefigurar las nuevas economías resultantes de la globalización desigual? Pero en ese caso, ¿cómo puede diseñarse una política educativa eficaz percibida como eje central de la transformación en marcha? ¿Será por esto que en el momento de la implementación lo “básico” termina siendo un conjunto de capacidades cognitivas abstractas?

En todo caso, la sustentabilidad de la política educativa propuesta no es encarada por la Comisión, cuya iniciativa es estimulante en tanto genera un espacio para convergencias inéditas en pos del desarrollo humano y deja abierta una nueva serie de interrogantes para la agenda educativa. Creemos que hacerse cargo del problema de la sustentabilidad obligará a pensar en las condiciones económicas requeridas para lograr una alianza social de largo plazo alrededor de la educación. Esto demandará también avanzar más en la comprensión de la compleja relación educación-economía, hasta visualizar la inversión educativa como una inversión que no se limita a producir satisfactores de NEBA, sino que debe contribuir a:

- 1) reproducir sus propias bases materiales, generando y no sólo reclamando recursos que permitan ampliar y profundizar su cobertura:
- 2) reproducir sus propias bases de conocimiento, enseñando a prender y a reproducir conocimientos adecuados para la inserción social de los educandos, así como conocimientos sobre el mismo proceso educativo; y
- 3) reproducir sus propias bases motivacionales e institucionales, contribuyendo a desarrollar un contexto de aprendizaje estimulante que realimente la necesidad de la acción educativa.

Notas

(1) “Los países en desarrollo han hecho progresos significativos hacia el desarrollo humano en las tres últimas décadas... La brecha Norte-Sur en desarrollo humano se redujo considerablemente durante este periodo aunque la brecha de ingresos tendió a ampliarse” (PNUD, 1990).

(2) Mientras ningún país de la región figura en el grupo de países de “bajo desarrollo humano”, nueve aparecen en el grupo de países de “alto desarrollo humano”, junto con los países industrializados (PNUD, ibíd).

(3) Una excepción a esto sería el caso del Brasil, notorio por su gran población y su alto grado de inequidad social, cuyos indicadores sociales indican un bajo DH, balanceado por su alto nivel de ingresos per cápita. Aun así, mientras que Brasil

tiene el 2,8% de los pobres del mundo, solo recibe el 0,4% de la ayuda Oficial para el Desarrollo (*Official Development Aid*).

(4) El total de ODA es de alrededor de 54,000 millones de dólares anuales (lo que equivale al 0,35% del producto bruto de los países industriales) que tienden a concentrarse en los países árabes y en el África subsahariana. Mientras que en los países árabes la ayuda agrega un 2,3% y en el África subsahariana un 6,7% a su producto per cápita, en el caso de América Latina y el Caribe sólo agrega un 0,5%, incluso inferior a las regiones asiáticas. Para tener una idea de otras fuentes: las ONGs internacionales proveen un total de fondos a los países en desarrollo que equivale al 8% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (PNUD, 1992).

(5) El reciente ingreso neto de recursos financieros, registrado en los años 1990-91, se debe fundamentalmente a inversiones especulativas originadas en "las crecientes diferencias entre las tasas reales de interés ofrecidas en los mercados latinoamericanos y las vigentes en el mercado estadounidense así como las posibilidades de ganancias extraordinarias abiertas por la recuperación económica y las privatizaciones..." (CEPA: *Balance preliminar...* 1992).

(6) Mientras en 1960 la región participaba con el 7,7% del valor de las exportaciones y con el 7,6% de las importaciones mundiales, en 1988 los porcentajes habían descendido al 3,9% y al 3,3% respectivamente (CEPAL: *Transformación productiva con equidad*, 1990).

(7) Sus indicadores en cuanto a acceso a radio, TV, diarios, etc., son en general superiores al conjunto de países en desarrollo y en muchos casos al del promedio mundial (PNUD, 1993).

(8) Salvo que se aclare lo contrario, las itálicas a lo largo del documento son del autor.

(9) Por "gasto público remanente" nos referiremos al nivel de gasto público que queda luego de haber pasado por el proceso de ajuste estructural y de haber deducido lo que se destina prioritariamente al pago y servicio de la deuda externa.

(10) Por ejemplo, en Jamaica, mientras un subsidio general anulado llegaba al 100% de la población, pobres o no, el subsidio específico que lo sustituyó sólo llegó al 50% del grupo en que se pretendía focalizar (Stewart, 1992).

(11) La ideología neoliberal impide discriminar entre la fuga del capital adquirido mediante la deuda externa nacionalizada, la especulación, o la inversión dinamizadora de la economía nacional.

(12) En un documento oficial (Fondo de cooperación económica de ultramar de Japón, 1991) se discuten problemas relacionadas con el enfoque del BM sobre ajuste estructural, y se dice: "Tenemos que la política del Banco hacia el sector financiero enfatiza excesivamente el mecanismo de mercado. [...] Apagarse a la

simple liberalización del comercio, basada en ventajas comparativas estáticas, puede tener un impacto negativo sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico. [...] Nos preguntamos si la privatización es siempre la solución para incrementar la eficiencia del sector público. Las diversas condiciones de los países individuales deben tomarse en cuenta muy cuidadosamente. Desafortunadamente, el enfoque del BM parece ser casi el mismo para todos los países”.

(13) Aunque, de hecho, en la publicación de los informes se aclara que no necesariamente reflejan los puntos de vista del PNUD, de su consejo de Gobierno o de otros gobiernos miembros.

(14) La conferencia de Bretton Woods, realizada en Estados Unidos en julio de 1944, con la participación de 44 países, decidió la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy parte nuclear del BM (Véase Alfredo Eric Calcagno: *Estructura actuales de los organismos internacionales financieros y económicos, Catálogos Editora, Buenos Aires, 1993*).

(15) Aparentemente, los lineamientos de estas propuestas no han tenido hasta ahora un impacto en la gestión del PNUD. La política interagencial de “Educación para Todos” es el primer caso de definición de políticas en el marco de la estrategia de DH.

(16) Utilizar estos indicadores tiene un efecto sorprendente ya señalado: una revisión de la historia de desarrollo desde esta perspectiva indicaría que mientras la brecha de crecimiento económico entre países (y sectores) pobres y ricos se ensanchó, la brecha de educación y esperanza de vida se estrechó. En otros términos: se pueden ver como ganadas las décadas usualmente consideradas perdidas para el desarrollo, y ver lo que viene como una continuación de los esfuerzos por el DH. Esto resulta, entre otras cosas, del hecho de que se adoptan indicadores que tienen un límite matemático o biológico (tasa de escolarización, esperanza de vida, etc.) y, por tanto, es de esperar que un avance adicional de un punto porcentual sea más rápido y fácil cuando se está más lejos de la meta. En consecuencia, es más fácil cerrar las brechas, pues las velocidades de avance son distintas. No ocurre lo mismo con el ingreso, que no tiene límites equivalentes y cuya dinámica no es similar.

(17) Se ha argüido que la intervención del Estado latinoamericano ha servido más bien para el enriquecimiento del empresariado ineficiente y para afirmar los derechos de minorías fuertemente organizadas, pero que las mayorías populares quedaron excluidas (Del Soto, 1987). Aunque algo hay de cierto en esto, como balance es inaceptable.

(18) Los informes de DH son un ejemplo cabal de esa posibilidad; el reciente informe Wapenhans sobre el BM (véase III. 1) y algunos aspectos de diálogo BM-ONGs son otros ejemplos.

(19) Si nos concentramos en la discusión de las propuestas del BM es por varias razones: el BM tiene una gran capacidad para incidir sobre las políticas sociales gubernamentales por la doble condicionalidad con el FMI; además, es la principal fuente de recursos financieros para la educación básica; pero es también la principal fuente de justificación científica para el diseño de esa política de la región. Este capítulo retoma partes de un trabajo previo del autor (Coraggio, 1993).

(20) En vistas de la discusión posterior, recordemos que esto implica la relación inversa: son necesarias otras inversiones para poder realizar el potencial productivo de la educación.

(21) Según la misma teoría neoclásica, esto reflejaría una composición del stock de recursos donde el "capital humano" ha quedado rezagado respecto de las proporciones que exige la nueva tecnología, pero no implica que la *maximización* del capital humano sea la política óptima. Dentro de ese marco teórico debería cuestionarse la corrección *económica* de las metas de máxima cobertura educativa al año 2000 que han sido planteadas para todas las sociedades por igual.

(22) Esto se ha hecho siguiendo métodos propios de la econometría: diseñando modelos matemáticos que relacionan las variaciones en los resultados de aprendizaje (medidos mediante tests) con variaciones en los insumos, y estimando el peso de la contribución de cada insumo en el resultado. El proceso educativo es entonces considerado como una caja negra que media entre insumos y resultado. Si esos resultados son juzgados mediante test diseñados desde la perspectiva de la asimilación de lo enseñado, no hay garantía de que el contenido de la enseñanza cumpla con la condición de eficiencia externa (utilidad para el trabajo o la vida) que requiere el contexto socioeconómico de la escuela. Por otro lado, este enfoque microeconómico, si bien es esclarecedor de algunos aspectos del proceso de aula, es a la vez insuficiente para definir políticas educativas integrales, pues no permite realizar un análisis enmarcado en las teorías propiamente pedagógicas.

(23) Con posterioridad a estos trabajos, el Banco ha venido desplazando el énfasis anterior en los procesos de reforma curricular, para centrar sus recursos en la mejora y accesibilidad de textos y otros materiales educativos, así como admitiendo que sus fondos sean utilizados para contribuir a cubrir —en proporción decreciente con el tiempo— los salarios de los maestros involucrados en los procesos de reforma.

(24) Esto parece otra paradoja: una institución que ha hecho un arte del análisis macroeconómico, recurre a argumentos microeconómicos (a igualdad de condiciones, alguien más educado tiene mayor probabilidad de aumentar su ingreso, de conseguir empleo, de autoemplearse) sin atender a las condiciones globales previsible para los mercados.

(25) Se ha estimado que el costo de alcanzar la meta de escolaridad primaria universal para el año 2000 sería de casi 50,000 millones de dólares si se usan métodos eficientes. Esto es aproximadamente un 50% del gasto público actual en

educación en el conjunto de países en desarrollo. Una estimación de los costos adicionales para alcanzar la misma meta en el año 2005 arroja un incremento necesario de 150,000 millones de dólares lo que, distribuido en 15 años, supondría un 10% más de presupuesto educativo gubernamental (Colclough, 1993). El BM ha aumentado la proporción de sus préstamos para educación primaria al 50% del total de préstamos en educación (2,750 millones en el año fiscal de 1993). Aun así, cubriría sólo el 15% del incremento necesario, y buena parte de ello debería ser reembolsado por los gobiernos en condiciones normales. Mientras la ayuda Oficial para el Desarrollo no favorece a la región, en términos de créditos reembolsables tiene otra suerte: el 26,4% del valor de los proyectos para educación aprobados en 1991 fue para países de América Latina. Todos estos análisis son, lamentablemente, sectoriales, sin una consideración más integral de los efectos de distintas composiciones de la inversión social sobre el DH.

(26) Producir y reproducir recursos humanos aptos para la reproducción requiere otras condiciones: vivienda, salud, saneamiento, etc., que ya se ha comprobado que el mercado no resuelve equitativamente.

(27) Aun en un contexto ideológico en el que predomina el neoliberalismo, se está reasumiendo de hecho la función estatal de producir recursos básicos o bien de atender al objetivo de la equidad social. Esto es una anticipación de la inevitable regeneración de formas estatales de regulación y "complementación" del mercado, que sobrevendrá una vez diluida la esperanza de un derrame del crecimiento en los centros hacia la periferia.

(28) *Ejecución eficiente: claves para la cooperación al desarrollo*, septiembre de 1992.

(29) Lo hizo a través del Dr. Richard Gerster, responsable del grupo del trabajo de Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Halvetas/Caritas. Véase: "Die Weltbank under Reformdruck". Informationdienst 3, Welt (i3w), Berna, marzo de 1993.

(30) Se aclara en el documento que el DH es más amplio que el *desarrollo de los recursos humanos*, "vinculado este último con el desarrollo y la conservación de los individuos para contribuir al crecimiento económico y al progreso social" (PNUD/UNESCO/UNICEF/Banco Mundial, 1990).

(31) De hecho, UNESCO y la CEPAL, en su documento conjunto para América Latina y El Caribe (CEPAL/UNESCO, 1992) van más allá de la educación básica, al poner énfasis en "... la enseñanza básica y media, media-vocacional y en el fortalecimiento del desarrollo tecnológico". La cuestión es en qué medida todos los OI incorporan efectivamente esta ampliación en sus políticas para la región.

(32) Por ejemplo, si la estandarización "desde arriba" de los contenidos básicos de la educación puede reducir los costos monetarios, por otro lado el valor de la autodeterminación y la afirmación de las identidades culturales obliga a seguir el

camino (posiblemente más costoso) de partir de las diferencias y especificidades culturales.

(33) Sobre esto, véase especialmente el trabajo de Miguel Murmis y Silvio Feldman: "La heterogeneidad social de las pobrezaas" (Minujin, 1992). La CEPAL indica que en América Latina "el ajuste tuvo un elevadísimo costo social, sobre todo para los estragos medios y los grupos populares" (CEPAL, 1990). El concepto de "popular" que utiliza CEPAL, definido por estar debajo de un cierto nivel de ingreso, no coincide con el que propondremos más adelante.

(34) Esto puede entrar en conflicto con quienes piensan la iniciativa de Educación para Todos y la propuesta de DH como programas de modernización a imagen y semejanza de ciertas sociedades o culturas. Si ése es el caso, se presupondrá que ciertas características de la sociedad moderna son universales; que por tanto no hay nada que decidir o discutir al respecto; que sólo hay que formar las capacidades, valores y actitudes requeridos para ser miembros de esa sociedad moderna ideal.

(35) Esto es, como se verá, un tema central para la Educación Popular.

(36) Una investigación puede ser "rigurosa" en cuanto al procedimiento, pero llevar a resultados discutibles por los presupuestos teóricos que la fundamentan (por ejemplo, ver el proceso educativo como un proceso de insumo-producto es suponer que ciertos modelos económicos lineales pueden aprehender lo esencial que ocurre en el proceso de enseñanza-aprendizaje y que, por tanto, sus resultados pueden fundar eficazmente la policía educativa, lo que es altamente discutible).

SEGUNDA PARTE

**DESDE EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS
INTERNACIONALES LATINOAMERICANOS:
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA,
DEMOCRACIA Y EDUCACIÓN COMO
EJE DEL DESARROLLO**

IV. Transformación productiva con equidad

Cada organismo internacional tiene su propia historia, su propio campo de acción y sus propios interlocutores. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de la ONU, cuyo sentido constituyente es, precisamente, el desarrollo de América Latina.

Enfrentada a la necesidad de revisar la historia reciente de las iniciativas para el desarrollo y su propio papel de ellas —las propuestas de las corrientes monetarias representadas por el FMI y el BM y centradas en lograr la estabilidad monetaria, y el imperio del mercado como condición previa de todo desarrollo— la CEPAL produjo en 1990 —el mismo año en que aparecía el primer informe de DH— una propuesta de estrategia económica para la región, que denominó *Transformación productiva con equidad*.

El documento —oficial en este caso— comienza reconociendo que la estructura productiva de la región genera un perfil de exportación que no se adecua a la demanda internacional. Concluye que, para reinsertarse en el proceso de globalización, será necesaria, por lo tanto, una reestructuración productiva. Esto implica para los gobiernos tareas que van más allá de las propuestas monetaristas de “crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de *precios correctos*” (CEPAL, 1990).

El juicio final sobre esa transformación lo dará, sin embargo, el mercado mundial: hay que pasar la prueba de la *competitividad internacional*. Pero, a criterio de la CEPAL, tal competitividad:

“debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales”.

Se estaría entonces pensando en una modernización a través de una nueva fase de industrialización, menos sectorial y más enlazada con la agricultura y los servicios, sobre la

base de la incorporación del progreso técnico, La CEPAL, advierte, sin embargo, el carácter sistémico de la productividad, lo que supone una modernización del conjunto de instituciones y relaciones, y una nueva relación entre Estado y sociedad civil.

Mientras se afirma que:

“el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en rezagos en relación con la equidad”,

se advierte que hay diversas combinaciones intermedias de transacción entre crecimiento y equidad, y que en cada país deberán asumirse las proporciones más adecuadas de uno y otra maximizar el crecimiento llevaría la inequidad a niveles insostenibles; centrarse en la equidad impediría el crecimiento.

Este planteo refleja el cambio de las concepciones económicas que se ha dado en la última década. Dentro del paradigma desarrollista de los sesenta —centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones y el autocentramiento— era posible resolver la contradicción entre crecimiento y equidad en tanto una distribución más igualitaria del ingreso generado en la industria moderna produciría un efecto realimentador sobre el mercado nacional, incentivando la inversión y la productividad y, por tanto, el crecimiento.

¹ Pero cuando, real o teóricamente, la economía ahora debe probarse no por su capacidad para autosustentarse en crecimiento, sino por su capacidad para mantenerse competitiva en el mercado mundial, se piensa que la redistribución interna del ingreso nacional no afecta de la misma manera positiva al mercado (que ahora es mundial) ni a la producción, por lo que justificar una mayor igualdad económica depende más de criterios extraeconómicos (morales o políticos). La equidad tiene que entrar entonces como imperativo moral que pone límites al crecimiento, al exigir, como hace CEPAL:

“...que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas”.

Sin embargo, la lista de medidas redistributivas que se avanza en el documento indica que no se trata sólo de asistencia para el consumo, sino también de una redistribución de recursos para la modernización de los sectores productivos populares:

“...medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público” (CEPAL, 1990).

Esto deja entrever que no existen expectativas de un crecimiento del sector empresarial moderno de tal calidad y magnitud como para que pueda lograrse la equidad mediante una redistribución del ingreso generado por el mismo.

La CEPAL encuentra necesario también definir cuál debe ser el contexto político adecuado para la transformación productiva con equidad. Entre otras consideraciones, sobreimpuestas a la propuesta económica, aparece el reconocimiento de que:

“...la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo [...] En ese sentido las políticas y estrategias deben hacerse cargo de la voluntad expresada por las mayorías nacionales, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria”.

Por un lado, esta tesis política supondría inhibir la posibilidad de que los organismos multilaterales —es decir, formados por la coalición de diversos gobiernos nacionales— impongan externamente las políticas a cada gobierno nacional. Por otro lado, supondría que la “concertación estratégica”, es decir el pacto social de largo plazo entra los diversos sectores nacionales, alrededor de reglas del juego y objetivos comunes, deben hacerse inhibiendo lo que CEPAL caracteriza como:

“...las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos”.

Mientras en la propuesta de DH la democracia es incorporada como una condición para garantizar que el Estado asuma políticas a favor del desarrollo de la gente, en el discurso de la CEPAL la democracia aparece como condición para un ejercicio racional de la política, que permita realizar las transacciones necesarias en estas sociedades altamente heterogéneas. Desde ese punto de vista, comparte algunas concepciones predominantes en la ciencia política Latinoamericana actual. En cuanto al Estado, en la concepción implícita de la CEPAL, no necesariamente debe disminuir su actividad, pero debe reformarse para estar en capacidad de instrumentar eficaz y eficientemente las políticas que resulten de la concentración (CEPAL, 1990).

Al concentrar las líneas de política que supone la propuesta estratégica, la CEPAL destaca que, en lo referente a la *formación de recursos humanos* —cruciales para una transformación productiva hacia la modernización tecnológica—:

“tratase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social”.

Por otro lado, advierte que:

“...la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de *recursos humanos*”.

Esto justificaría:

“...la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de

capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional.”

Lejos de una concentración de la educación básica para los sectores más pobres, la CEPAL proponía en 1990 dar centralidad a la educación pero abarcando todos los niveles y obviamente todos los sectores.

Concedido que la CEPAL mantenía en este documento la concepción de “recursos humanos” (para la economía) más que la de “capital humano (como desarrollo humano en sí mismo). Por eso mismo, la conexión programática entre sistema educativo y sistema económico requeriría determinar cómo se establecen los vínculos entre ambos sistemas. En otros términos, especificar para qué organización económica se deben formar esos recursos humanos. El documento apunta a una modernización productiva que se concretaría mediante la extensión de la forma empresarial: hay que formar empresarios, revalorizando socialmente la función empresarial (que no es lo mismo que revisar la función social de la empresa privada). Aun estando de acuerdo con esto, llama la atención que no se plantee con igual fuerza la revalorización de la gestión comunitaria y la formación de agentes para dicha acción, a la que, sin embargo, se le van a asignar —explícita o implícitamente— funciones de una magnitud enorme.

En lo que hace a la regulación de la economía, la CEPAL deja entender que —sobre la base de una concertación estratégica nacional— cabría al Estado planificar y seleccionar áreas donde se aplicarían instrumentos de política económica (fiscales, cambiarias, de regulación comercial, infraestructura, incentivos a la innovación, fomentar determinadas articulaciones, etc.) con lo que está lejos de proponer el imperio libre del mercado mundial. Sin embargo, no llega a niveles de concreción comparables con las propuestas de los años 1960, en las que se anticipaba una determinada estructura productiva y de demanda interna. Esto es, entre otras cosas, porque para la CEPAL también será el mercado mundial el que (co)determine en qué ramas cada economía nacional podrá aspirar a la competitividad, y el resultado concreto es por ahora impredecible.

Se advierte que el pensamiento de la principal organización de la *Intelligentzia* económica latinoamericana no ha sido permeado por los planteamientos del DH, que no aparece como paradigma explícito ni subyacente, permaneciendo su enfoque del desarrollo fundamentalmente en lo económico, si bien se le superponen el imperativo de la equidad y la democracia. Otra diferenciación importante es que las consideraciones de equidad no quedan operacionalizadas como la focalización de la pobreza. Asimismo, en esta concepción el Estado mantiene larvadamente una función de intervención y regulación fuerte. Para examinar con más elementos si estas diferencias se deben a la adopción de una concepción diversa del desarrollo o a las especificidades sociales y económicas de la región, puede ser útil analizar las propuestas cobijadas por otro OI latinoamericano, en este caso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

V. Reforma social, o las precondiciones políticas del desarrollo económico

En febrero de 1993, el BID, conjuntamente con la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, organizaron una reunión sobre “Reforma Social y Pobreza”, preocupados por la persistencia de “la situación de pobreza y el deterioro de las condiciones

sociales de la población. [...] a pesar de la mejoría observada en los indicadores macroeconómicos” (BID/PNUD, 1993).

En el documento preparado para esa reunión, que no se presenta como oficial, se caracteriza así el modelo económico posdesarrollista, adoptado en la década de 1980:

“...la adopción de medidas monetarias, financieras, fiscales y de liberalización del aparato productivo, destinadas a la apertura externa, la competencia y la mayor vigencia del mercado como mecanismos para asegurar una mejor asignación de los recursos”.

El documento considera que, a pesar de los resultados positivos que comenzarían a apreciarse como consecuencia de la aplicación de dicho modelo, su sustentabilidad económica y política quedará en cuestión si:

“...a corto y mediano plazo no logran revertirse situaciones históricas regresivas en la distribución de los beneficios del crecimiento que se han acentuado, al menos en la fase inicial del proceso de reformas”.

Aunque se reconoce que hay también una preocupación moral, *la preocupación por la sustentabilidad del modelo de crecimiento*, resulta suficiente motivo para que el documento plantee la necesidad de una reforma social y la eliminación de la pobreza. La reforma social no necesita entonces surgir como un imperativo externo a lo económico, sino que es vista como:

“...complemento ineludible y esencial de las reformas económicas, toda vez que apunta a garantizar la viabilidad económica, política y social de las mismas”.

En efecto, las reformas se dirigen a lograr la competitividad, vista como base para el futuro crecimiento, pero, como se expresa en el documento:

“...la competencia entre países en un mercado internacional globalizado se basa en la competencia entre diferentes calidades de mano de obra y del grado de estabilidad política y social. De modo que en ese mercado compiten entre sí, en última instancia, los sistemas de salud, de educación, de capacitación, de relaciones laborales, y la calidad de los procesos políticos”.

¿Qué se entiende entonces por “reforma social”?

“...un proceso que *contribuye al DH*, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a *incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento general del bienestar*. [Su lógica esencial es] ...la participación, planteada en términos del acceso de toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad”.

No se trataría entonces de un asistencialismo renovado, sino de una parte constitutiva de la política general de desarrollo. En efecto, las reformas económicas centradas en la

competitividad suponen aumentar la adaptabilidad general de la economía, lo que implica, según el documento:

“...aumentos sostenidos de la productividad que reflejen la incorporación tecnológica al desarrollo de nuevos procesos y productos, y el ajuste continuo de las pautas de organización, lo cual a su vez supone disponer de *un capital humano moderno, no solo como fuerza de trabajo con habilidades y destrezas múltiples, sino también como una comunidad de ciudadanos libres y comprometidos*”.

En la misma línea, el documento afirma que la movilidad de factores requeridos por esos procesos depende a su vez de niveles apropiados de equidad.

El éxito de las reformas económicas dependería asimismo de que haya un marco institucional, jurídico y sociopolítico estable. Reforma del Estado, gobernabilidad y reforma social generarían:

“...las condiciones que hacen posible *un consenso social básico* que permita operar con eficacia a las fuerzas del mercado, y facilite la creación de una nueva cultura de la inversión, del trabajo y de legitimación de las inversiones privadas”.

Tal como también indica la CEPAL, según el documento, los Estados nacionales deben tener:

“...la capacidad de promover los consensos sociales y políticos que permitan diseñar y ejecutar políticas de costo relativamente alto”.

Esto dejaría a las clases políticas nacionales (y no a la doble condicionalidad del FMI-BM) el establecer los ritmos y alcances de la reforma económica y administrativa. Esto no necesita fundamentarse en una utopía democrática, sino en la propia historia de América Latina; como indica el documento:

“...la discontinuidad del crecimiento ha estado asociada a las crisis que originan los persistentes niveles de exclusión social,”

por lo que, aun un pensamiento centrado en el crecimiento económico, tiene que poner atención a la estabilidad política como condición de la inversión privada. El documento estima que, en democracia dicha estabilidad sólo puede conseguirse como resultado de una reforma social que modere la excesiva desigualdad de estas sociedades.

La integración social —elemento fundamental en el paradigma desarrollista de los años 1960— (re)aparece entonces, pero ya no como paradigma social sino como condición para el crecimiento en el marco de una economía de mercado:

“...*todos los individuos deben percibirse como actores y beneficiarios de un proceso de mejoramiento gradual y sostenido*”.

Esta argumentación a favor de una reforma social que incremente la equidad no se fundamenta en que la redistribución de ingresos y recursos va a contribuir al crecimiento

por la vía del desarrollo del mercado interno (la argumentación usual en el paradigma desarrollista), ni al crecimiento mediante la reorganización de los recursos populares en su propio desarrollo desde abajo (algo que vamos a proponer más adelante). Lo que hace es afirmar que hay una conexión que no debe olvidarse entre los procesos económicos de la globalización capitalista y sus contextos sociopolíticos nacionales.

Ya sea que estemos o no de acuerdo con la fundamentación que se esgrime para la reforma social, para advertir su contenido hay que examinar cómo se operacionaliza la propuesta. En efecto, cuando se trata de adelantar líneas de política para eliminar la pobreza, el primer instrumento es la modernización, en el sentido de volver empresarios a los sectores informales, articulándolos con los sectores más modernos, y de asalariar a los sectores no propietarios:

“...encarar estrategias diversificadas para acelerar la generalización de empleos de buena calidad en los sectores modernos, en especial el fortalecimiento de la mediana y pequeña empresa; desarrollar estrategias orientadas a aumentar y mejorar la calidad de los puestos de trabajo creados en el sector informal urbano y en el sector campesino, mediante una ampliación de la base empresarial de estos sectores y el fortalecimiento de las relaciones de complementación entre éstos y los sectores modernos”.

Sin embargo, aparentemente tales estrategias no son vistas como una alternativa de desarrollo en sí mismo, sino sólo como un medio para lograr la eliminación de la pobreza, lo que a su vez daría bases sociales a la estabilidad política, creando así un ambiente favorable para la verdadera inversión y el crecimiento (¿la del sector empresarial más concentrado?)...

Pero el otro recurso fundamental para la eliminación de la pobreza es el gasto público por un lado, mediante la adquisición pública de bienes y servicios provenientes del sector informal y, por otro, haciendo que el gasto público para fines sociales mantenga un nivel suficiente, capaz de sustentar la reforma social, pues según el documento la evidencia mostraría que dicho gasto puede alcanzar a proveer la mitad de los ingresos de las familias pobres de la región.

En esta línea se propone, desde el punto de vista de la equidad:

- 1) concentrar el gasto público en EB, reentrenamiento de la fuerza de trabajo y el saneamiento y salud básica;
- 2) focalizar el gasto en los grupos más necesitados y el aquellos cuya atención es decisiva para el desarrollo del potencial humano: “madres embarazadas, lactantes y jóvenes”

Es más, se anticipa que:

“dadas las severas limitaciones en los recursos disponibles, es posible que los servicios focalizados constituyan la totalidad de lo que por ahora el Estado puede ofrecer en materia de gasto social.”

Llegamos otra vez a una situación ya vista antes: mientras las propuestas generales se refieren al desarrollo y prometen alcanzar a todos los sectores sociales, cuando llegamos al momento de la implementación aparece la restricción de recursos y se termina planteando una focalización en los más pobres, que la hace más afín a una compensación asistencialista que a una estrategia de desarrollo humano. Si tenemos que evaluar una propuesta debemos hacerlo para las condiciones concretas en que la misma se puede implementar. Si las propuestas son inviables terminan reduciéndose a un discurso que propugna valores superiores pero sin eficacia para orientar las políticas hacia la obtención de los objetivos declarados. La única manera de escapar a esta apreciación es incluir en la propuesta una estrategia viable para crear sus propias condiciones de posibilidad. Esto es fundamentalmente político y usualmente los OI no pueden entrar en ese tipo de consideraciones, por lo que su discurso debe ser complementado. En todo caso, en el documento analizado hay una referencia a la necesidad de hacer más efectivo el sistema fiscal, aumentando el número de contribuyentes y revirtiendo su carácter regresivo. Si ésta fuera la forma de hacer viable los programas de reforma social, entonces a su vez debería analizarse la sostenibilidad política de una redistribución suficiente para tal cometido.

Pero aún si existiera la voluntad política para apropiarse los recursos que permiten avanzar en la reforma social, queda otro problema, en este caso económico: los costos de los programas requeridos para avanzar en la integración social, puesta como condición para el crecimiento, pueden afectar la rentabilidad de las inversiones en las etapas iniciales o ahuyentar al capital privado, nacional o extranjero. Un paliativo sería que las organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel creciente en materia de servicios públicos, (educación, salud, vivienda y saneamiento básico), posibilidad que el documento considera, pero que, como en el caso de la propuesta de DH antes revisada, no va más mucho más allá de una mención.

La propuesta que ahora analizamos —autodenominada “visión integrada del desarrollo” —se acerca a la del DH, como señala al afirmar que se deben:

“...priorizar aquellas actividades destinadas al DH, bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad...”

Sin embargo, parece tener otras bases, más pragmáticas que idealistas. En efecto, se llega a esto no a partir de una *grand* visión de la paz mundial y un nuevo orden para la sociedad humana, sino a partir de la predicción empíricamente fundada en la historia de la región, de que no es viable construir una economía de mercado sostenible sobre las bases de una sociedad dual.

Este es un tipo de discurso eficaz para dialogar con el FMI y el BM, pero su destinatario fundamental son las clases políticas, autonomizadas de los intereses corporativos, y eventuales artífices de los consensos nacionales. Así, se afirma que, para la sustentabilidad política del desarrollo:

“...en economías abiertas de mercado es esencial que los procesos de legitimación política ocurran de manera normal y continua.”

Asimismo, como hemos visto, el Estado cumpliría un papel crucial como redistribuidor de recursos nacionales, “focalizados” en los sectores indigentes de la población:

“A juicio de las instituciones patrocinadoras (PNUD Y BID), el grupo del esfuerzo es interno y la cooperación externa es subsidiaria”.

Veamos ahora cómo es representada en la región la política educativa, en qué medida responde a diagnósticos y proyectos propios o meramente se limita a asumir los lineamientos de la ET.

VI. La educación como eje del desarrollo

En un trabajo conjunto con la UNESCO, publicado en 1992, la CEPAL ha avanzado sobre su propuesta económica de 1990, especificando que *la educación y el conocimiento conforman el eje de la transformación productiva con equidad*. (CEPAL/UNESCO, 1992).²

Se parte de dos objetivos estratégicos: uno, denominado “interno”, es:

“...consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma la *moderna ciudadanía*”.

Otro, denominado “externo”, en la competitividad internacional, un desempeño económico que el mercado mundial considere eficiente, como vía para:

“compatibilizar las apariciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita dicho acceso...”

En el documento se presenta un diagnóstico sobre el desempeño del sistema educativo y de investigación en América Latina, que arroja un saldo negativo en términos de calidad, de equidad del acceso, y de pertinencia para el entorno económico-social —entendiendo por tal el “sector productivo” y el “sector de desarrollo social”—. Se afirma que la burocratización y rigidización del sistema educativo, toman indispensable encarar su reforma, tanto en los elementos que hacen a la educación formal, como a la capacitación laboral y a la ciencia y la tecnología. Como lineamientos de la reforma se plantean tanto la descentralización como “...la compensación social para contrarrestar las tendencias segmentadoras del mercado y la educación” [Véase recuadro 2].

Pero lo que, según el documento, puede convertir a la educación en calve para la propuesta de desarrollo, es su vinculación estrecha con el mundo de la producción, del trabajo, generando los *recursos humanos* que allí se demandan. Si bien la categoría “producción” puede abarcar a todos los agentes y formas económicas, la visión del documento parece reducir ese mundo del trabajo al mundo privado —tal como vimos antes en el documento de la CEPAL de 1990. La conexión entre el sistema educativo y las necesidades del desarrollo se resolvería con una planificación educativa donde la demanda la planteen *los agentes primordiales del desarrollo: los empresarios*.

2. Región

¿Qué pasa con la educación básica en América Latina y el Caribe?

Educación Primaria

- **No todos los niños pueden entrar a la escuela:** Alrededor del 15% de los niños continúan al margen de la escuela. Niños pobres, desventajados, que viven en zonas rurales o urbano-marginales, niños trabajadores, niños de la calle, para quienes siguen sin cumplirse el derecho a la educación.
- **Muchos niños entran a una edad tardía:** Entre el 10% y el 15% de los niños que entran a la escuela lo hacen a una edad tardía, es decir, más allá de la edad oficialmente estipulada para el inicio de la escolarización. Las diferencias de edad pueden ser muy grandes, pudiendo compartir la misma clase niños de 6 y 7 años, preadolescentes y hasta adolescentes. La heterogeneidad de los grupos complica la enseñanza y el aprendizaje, tanto más que la formación docente, los textos y la propia organización escolar están diseñados para grupos homogéneos.
- **Casi la mitad de los niños no logra completar la escuela primaria:** Aunque entre el 85% y el 90% de los niños logra entrar en la escuela, sólo 47% de los que entran a primer grado terminan la escuela primaria. Es decir, 63 de cada 100 van quedando en el camino, abandonándola por diversas razones.
- **Millones de niños repiten el año:** La mayoría de niños que entran a la escuela permanecen en ella por 6 años, pero sólo logran avanzar hasta tercero o cuarto grado, debido a un serio problema de repitencia que afecta a los sistemas educativos de la región. En promedio, a cada niño latinoamericano le toma 1,7 años cada grado escolar, es decir, 1,7 años para ser promovido al grado siguiente. Cada año, en este continente repiten el año 32, 2 millones de alumnos, entre la enseñanza primaria y la secundaria, lo que representa un desperdicio anual de 5,2 billones de dólares.
- **La mitad de los niños repite el primer grado:** La repitencia está acentuada en los dos primeros grados de la escuela. Casi la mitad de los niños hacen el primer grado dos veces. Para el caso de los niños que provienen de familias pobres, 60 de cada 100 pierde el año en primer grado. Esto, sobre todo vinculado con problemas en la enseñanza de la lectura y la escritura.
- **Los niños aprenden poco en la escuela:** Evaluaciones de rendimiento realizadas en los últimos años en unos cuantos países muestran que existen bajos resultados de aprendizaje, en particular en un área clave: la lectura y la

escritura. Un estudio realizado en México (1989) revelaba que solamente 15% de los alumnos que completan la escuela primaria están en capacidad de leer y escribir apropiadamente. En términos generales, la UNESCO estima que la mitad de los estudiantes que terminan el cuarto grado en la región no entienden lo que "leen".

Educación inicial

- **Pocos niños son atendidos en programas de Educación Inicial (0 a 6 años):**

A pesar de que la Educación Inicial viene expandiéndose aceleradamente en los últimos años en la región (guarderías, centros de cuidado diario, jardines de infantes), ésta sólo alcanza a cubrir actualmente al 15% de los niños en esa edad, concentrándose en los niños mayores (5 a 6 años) y en las ciudades.

Educación de adultos

- **Más de 40 millones de adultos son analfabetos:** Según estimaciones de la UNESCO, 15% de las personas mayores de 15 años en la región son analfabetas. Los mayores problemas de analfabetismo están concentrados en siete países (Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Haití), en la población mayor de 40 años, y entre las poblaciones indígenas. De mantenerse las tendencias actuales, para el año 2000 se registrarán 39,3 millones de personas analfabetas, lo que significa una tasa de analfabetismo del 11,1%.

*Elaboración: Instituto Fronesis
Fuente: UNESCO-OREALC, 1992.*

Cómo veremos, aunque se menciona al "sector de desarrollo social", no hay un énfasis entre las demandas del sector empresarial privado y las de ese sector fundamental y presuntamente creciente de la economía, que para nuestra propia conceptualización incluye la gestión comunitaria de servicios, las redes de producción y comercialización no orientadas por la ganancia, y la administración del Estado local.

Ahora bien, mientras que en los documentos analizados del BM no existe una propuesta de desarrollo que vaya más allá del aprestamiento abstracto para lo que el mercado mundial pueda indicar, en el caso del documento de CEPAL-UNESCO hay una mayor especificación: se trata de lograr la modernización productiva, mediante *la generación de una base de creación de nuevas tecnologías y la expansión de la pequeña y mediana empresa en aquellas actividades en que pueda lograrse competitividad*. Esa modernización pasaría por ponerse a tono con el nuevo paradigma productivo, que:

"...cambia vertiginosamente y basa cada vez más su desarrollo en el conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad."

Sin embargo, la propuesta comparte con el BM el vacío de hipótesis más concretas sobre el perfil futuro de la actividad productiva en América Latina, ya que el mismo resultará de las tendencias que marque el mercado mundial y de nuestras capacidades para adaptarnos creativamente a ellas. Hacer esa proyección, por difícil que sea, puede ayudar a prever que ese nuevo paradigma productivo será fuente renovada de desigualdad, como ya lo está mostrando la globalización desigual, y que no es suficiente con "modernizarse" ni con ser competitivo para lograr la realización de los valores de democracia y equidad que impulsa la propuesta de UNESCO/CEPAL.

Mientras que la CEPAL siempre planteó la importancia de desarrollar la ciencia y la tecnología así como la educación y la capacitación, la novedad estaría ahora en verla como inversión estratégica inductora, lugar que antes ocupaba la inversión en infraestructura productiva y en la industria pesada. Otro cambio que traen los tiempos es que el objetivo ya no es la *autodeterminación* (que supone un modelo de acumulación relativamente autocentrado) sino la *adaptabilidad* dentro del mercado mundial. Consecuentemente, de la protección inicial del mercado interno se ha pasado a la generación inicial de las condiciones de posibilidad de la *competitividad* en el mercado mundial, mediante la producción de recursos humanos capaces de implementar con eficiencia las nuevas tecnologías.

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

La educación, la ciencia y la tecnología aparecen entonces instrumentalmente subordinadas, como condiciones para lograr la competitividad, la que a su vez se requiere para ampliar los límites materiales dentro de los cuales se pueda alcanzar una mayor equidad y democracia. Ha desaparecido en silencio aquella hipótesis que distinguió a la CEPAL, la del deterioro tendencial de los términos del intercambio, o su compañera hipótesis empírica: la de la "fuga de cerebros".

Esta ausencia de consideración sobre los mecanismos reales de apropiación de los frutos del avance tecnológico (y los recursos humanos) y sobre el qué hacer al respecto, debilita el planteamiento de que mediante la competitividad internacional podría lograrse un grado de equidad suficiente como para sustentar una democracia efectiva, donde se puedan concertar los conflictos de interés sin desestabilizar el sistema. Pero en un contexto de dramático conflicto, donde no sólo la calidad de vida sino la sobrevivencia de las mayorías está en juego, cabe preguntarse si el papel central de la educación no terminará siendo el de integrar y cohesionar simbólicamente, más que el de contribuir a integrar la sociedad a través de la división social del trabajo.

Como en los otros casos, sustentar esta propuesta requiere también demostrar su viabilidad económica. En ese sentido, el documento da un paso adelante, al estimar los costos de su propuesta educativa, que no se limita a universalizar la educación primaria: en América Latina se trataría de lograr el acceso universal a una educación básica y media de buena calidad, desarrollar programas de compensación focalizados en los sectores marginados, así como programas de capacitación para el trabajo, todo lo cual supone que el gasto (público y privado) en educación deberá elevarse del 7% estimado actual al 10,9% del PBI, lo que supone un costo incremental de la propuesta equivalente al 3,9% del PBI, esfuerzo que debería sostenerse al menos por una generación. Es interesante que —en

congruencia con la conclusión antes citada del PNUD y el BID— en cuanto a las fuentes de esos recursos se estima que, de ese 3,8% adicional, los OI apenas alcanzarían a contribuir el 0,5%, estando un equivalente al 2,4% del PBI a cargo del sector público, con la expectativa de que el sector privado llegue a aportar otro 1%. ¿Será esto viable? UNESCO/CEPAL indican que:

“Ello significa aumentar un 50% los recursos que actualmente se destinan al sector educacional en el presupuesto público, tarea que sin dudas será muy ardua en el actual contexto de restricciones fiscales”.

Otro punto de referencia es que esos recursos:

“...equivalen a la mitad del actual servicio de la deuda externa, más la mitad de los gastos militares anuales.”

Si retomamos la idea del documento de Jomtien, de que no tiene sentido enseñar algo que no puede aplicarse por falta de recursos o de oportunidades, los costos de una política educativa eficaz deben incluir como costos complementarios los de implementar una política social integral, necesaria para que cada una de las partes logre sus objetivos. Si hiciéramos ese cálculo, el total de los recursos necesarios llegaría a proporciones imposibles, tanto por los límites del mismo producto material como por los límites políticos que pondrían las minorías que controlan el excedente.

La pugna sobre quién carga el costo de asegurar niveles mínimos de seguridad social haría también difícil el mantenimiento de la estabilidad política, otra condición para lograr la competitividad. No cabría entonces otra posibilidad que volver a descansar en el optimismo de que el norte crecerá y arrastrará a América Latina con la ampliación del comercio mundial, o volver a plantear que sólo será posible focalizar en la pobreza extrema, sin alcanzar a lograr un DH significativo.

Una salida a esta contradicción sería demostrar que esas políticas generarán un crecimiento del producto suficiente para autosustentarlas una vez logrado el impulso inicial. El informe de UNESCO/CEPAL intenta una justificación en esa dirección:

“Si se asume que la diferencia de ingreso entre los que han completado la educación primaria y los que no lo han hecho representa su diferencia de productividad y se multiplica esa diferencia por la proporción de personas con educación primaria incompleta en la población activa adulta, se concluye que la elevación del nivel educativo, si los demás factores no validan, produciría un aumento mínimo del PBI de poco más del 1% en países de amplia cobertura educativa, como Costa Rica y Uruguay, y un máximo de 17% en el caso de Brasil, donde la escolarización de un gran porcentaje de la población es baja”.

Y concluye:

“En comparación con este beneficio potencial, el costo [promedio latinoamericano] de mejorar la calidad y la cobertura de la enseñanza (0,5% del PBI), de extensos programas de educación de adultos (0,1%) o de reajuste de los sueldos del

magisterio (0,6%), parecen desembolsos más bien moderados.”

Ese ejercicio matemático tiene al menos tres supuestos implícitos: 1) que se dará una plena ocupación de los recursos humanos; 2) que el incremento generalizado en la productividad de cada trabajador ocupado se traducirá en un mayor ingreso real personal o en una mayor inversión nacional, y no en una baja del ingreso del sector de trabajadores, junto con una fuga de las ganancias o de un deterioro de los términos del intercambio; 3) que habrá disposición y motivación de los niños, jóvenes y adultos para ser educados y capacitados, lo que requeriría un cambio previo o coetáneo de las condiciones de la economía popular y expectativas de mejoría que deben ser sostenidas por el ejemplo cotidiano del éxito. Lamentablemente, la validez de estos supuestos no es demostrada.

En otros términos, si bien hay aquí una mayor especificación del modelo económico para el cual se quiere que el sistema educativo genere recursos humanos, ello es insuficiente, con lo que la viabilidad económica y política y, sobre todo, la sustentabilidad económica y política de las políticas planteadas a nivel regional sigue siendo tan precaria como las planteadas a nivel global.

Esos diagnósticos y propuestas deberían complementarse con un análisis concreto de las condiciones reales de la economía y la política, para dimensionar apropiadamente lo que se puede hacer en cada escenario relevante. Esto ayudaría a una asignación más racional de los recursos, aunque tal vez se perdería el espíritu “optimista” que todas estas propuestas intentan transmitir. Pero, de no hacerlo, se corre el riesgo de que —como dice Hallak— la iniciativa de ET se convierta en una mera ideología (Hallak, *ibíd.*, 1991).

Otra alternativa es explorar modelos económicos y educativos que reconozcan las tendencias de dualización operantes y “cabalguen sobre ellas” y sus posibilidades de recursos. Al respecto plantearemos algunas hipótesis al final de este trabajo.

VII. La respuesta de los gobiernos latinoamericanos a la Educación para Todos

Todas las propuestas examinadas están fundamentalmente dirigidas a gobiernos. Cabe entonces preguntarse cómo han venido reaccionando los gobiernos de América Latina. En abril de 1991, organizada por la UNESCO, se realizó en Quito la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, donde los Ministerios de Educación de la región firmaron la “Declaración de Quito” (*Educación 2000*, 1991) en la que manifiestan:

“...estamos en un momento de enorme transcendencia histórica, definido por la necesidad de iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo, que responde a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política”.

Y a continuación ratifican una serie de compromisos que ya habían asumido en Jomtien.

Los gobiernos de la región se encuentran en una contradicción: tienen que administrar la receta del ajuste estructural sin contar con suficientes instrumentos compensatorios, a la vez que tienen que defenderla legitimidad del sistema político que produce autoritariamente

tales políticas. Y saben que un retraso considerable en obtener resultados positivos para amplios sectores de la población puede hacer esa doble tarea imposible.

Desde esa perspectiva, la posibilidad de una intervención masiva en relación con la educación es bienvenida, pero como “viene de arriba” sorprende a los gobiernos sin una estrategia propia —desde la cual evaluar las propuestas o tomar lo más congruente con ella— y sin proyectos operativos. A la vez, los sorprende en pleno proceso de desmantelamiento (descentralización) de las estructuras que estaban a cargo de la gestión educativa.

Tanto el documento de la Comisión para Jomtien como la Declaración final, están claramente centrados en la educación básica, asumiendo como propias las metas uniformes planteadas en Jomtien. Pero, en general, la adhesión de los gobiernos a la propuesta de Jomtien o a los programas del BM o el BID no puede ser tomada como una propuesta autónoma, resultado de una voluntad política construida desde el interior de esas sociedades, sino como una aceptación de lo que se percibe inevitable: que la ayuda externa en educación vendrá orientada con prioridad hacia la educación básica. ³ [Véase, recuadro 3].

Es, entonces, una adhesión sectorial y no implica un cambio de concepción sobre el desarrollo. Sin embargo, si se pretende que los gobiernos redefinan drásticamente las prioridades de su ya limitado gasto recurrente en educación, o incluso lo aumenten para hacer viable la propuesta, los costos de oportunidad en términos de otras políticas, así como los costos políticos que supondría la focalización, pueden debilitar notablemente su adhesión a la ET. Y, hasta donde es posible advertir, más que inyectar recursos frescos para la educación, lo que habría es un desplazamiento de las prioridades de otros rubros del gasto público hacia la educación y, dentro de ese rubro, de la enseñanza media y superior a la básica.

Por lo demás, ¿qué ha pasado con las alianzas ya declaradas? Un ejemplo, es el caso de la Consulta Nacional Siglo XXI y el posterior Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa del Ecuador (1992) [Véase Recuadro 4]. El primer acuerdo, que era el de una continua participación pluralista, ya ha sido roto por el nuevo gobierno. En México [Véase Recuadro 5], el Programa para la Modernización Educativa (1990), que siguió a la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, fue suspendido en 1992 como consecuencia del cambio de Ministro de Educación.

Esto nos ilustra que estas iniciativas, si bien guardan cierta formas participativas, son fundamentalmente acciones desde cúspide estatal, sujetas a la inestabilidad institucional, entre otras cosas porque no responden a estrategias societales consensuales ni tampoco han sido apoyadas con recursos masivos como los que se requerirían para apuntalar la débil voluntad política de invertir en programas cuyos resultados no podrían verse dentro de un periodo de gobierno. No hay, pues, ni sustentabilidad económica ni sustentabilidad política para una estrategia que debe por naturaleza ser de largo plazo.

Se ha sugerido una posible cooperación entre los OI —que, más allá de la rotación de sus agentes individuales, podrían sostener políticas distanciadas del vaivén de los calendarios electorales— y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONGs, en principio también ajenas a esos calendarios políticos. Pero esto significaría que la ET, dirigida a los pueblos, debería sustentarse en organismos que no deben rendir cuenta ni son controlables por los supuestos beneficiarios de sus servicios. ¿Será ésta la mejor manera de apuntalar la democracia participativa en el proceso de reformar la educación dentro del

marco del DH? Aunque creemos que hay elementos positivos en esa sugerencia de cooperación, su implementación enfrenta otras dificultades, como veremos a continuación.

3. Colombia

Escuela Nueva: una innovación desde el Estado

El Programa Escuela Nueva (EN) de Colombia se ha convertido en punto inevitable de referencia dentro del contexto educativo no solo Latinoamericano sino mundial. Se trata de un programa gubernamental, iniciado oficialmente con ese nombre en 1975 (y con una experiencia previa de más de diez años en el marco de la propuesta de la Escuela Unitaria, promovida entonces por UNESCO) y adoptado por el gobierno colombiano como la estrategia para mejorar la calidad y universalizar la enseñanza primaria en el sector rural del país, a partir de 1985. En 1987 comenzó de este modo, el proceso acelerado de expansión que ha llevado hoy a EN a cubrir alrededor de 20.000 escuelas con una cobertura estimada de 1 millón de niños.

El programa ha venido contando con un gran respaldo y ayuda de organismos tales como UNESCO, UNICEF, AID y el Banco Mundial. UNICEF lo apoya y lo promueve a nivel mundial. La UNESCO ha dicho que "constituye una experiencia de valor internacional innegable". El Banco Mundial la ha seleccionado como una de las tres experiencias de educación primaria en el mundo que han logrado aplicar exitosamente una innovación educativa a gran escala.

¿Qué hace de este programa una experiencia excepcional?

- **De proyecto local a política nacional:** EN empezó a inicios de los años 1960 como un proyecto piloto en una pequeña escuelita rural del departamento de Santander, para terminar oficializándose, dos décadas más tarde, como una política educativa nacional.
- **Una propuesta integral:** EN no es sólo metodología sino un sistema integrado que combina cuatro aspectos: curricular, capacitación, administrativo y comunitario, y que se apoya en cuatro pilares: pedagogía activa, promoción flexible, gobierno escolar, y relación escuela-comunidad.
- **Una pedagogía activa:** EN aplica la metodología de multigrado: trabajo en grupo, aprender haciendo, materiales autoinstruccionales, profesores facilitadores, alumnos ayudantes, ritmo individual de estudio y avance. Las Guías de estudio contienen temas y objetivos vinculados con la vida de los Niños y de su comunidad, y prevén la necesidad de adaptación a diversos contextos.

- **Una capacitación docente replicable y descentralizada:** Los maestros se capacitan en talleres donde experimentan una metodología y vivencias similares a las que luego aplicarán con sus alumnos. La capacitación en servicio se hace a través de los llamados Microcentros Rurales, donde los maestros se agrupan localmente e intercambian sus experiencias pedagógicas.
- **Rincones de trabajo contruidos por los propios niños:** Para cada área de estudio hay un RINCÓN DE TRABAJO con materiales didácticos y recursos de aprendizaje hechos o traídos por los propios niños.
- **Una biblioteca que se usa:** Cada escuela una pequeña biblioteca (200 títulos) seleccionada de acuerdo con las necesidades reales de consulta que plantean las Guías de Estudio, así como con los intereses de lectura de los niños. La biblioteca es parte integral del aula de clase y del proceso de aprendizaje, y Está al servicio de los padres de familia y la comunidad.
- **El Gobierno Escolar:** Los niños eligen entre ellos un Gobierno Escolar, reelegido cada dos meses, el cual asume tareas de responsabilidad en la organización y administración de la escuela a través de una directiva central, responsables por niveles, y líderes de los diferentes comités.
- **Un concepto distinto de la evaluación:** La evaluación es parte del proceso de aprendizaje, e indica qué falta reforzar. Cada niño sigue aprendiendo hasta que saque al menos un Satisfactorio. Nadie tiene malas calificaciones.
- **Promoción flexible:** El calendario escolar se ajusta al calendario agrícola y a las necesidades de los niños y sus familias, y no a la inversa. Los niños avanzan a su propio ritmo. No hay atrasos ni repetidores de año. Si un niño falta o se ausenta temporalmente, puede retomar el estudio sin tener que retirarse de la escuela.
- **Una fuerte vinculación escuela-comunidad:** Escuela, padres de familia y comunidad forman una unidad y establecen una relación de mutua colaboración y beneficio. No sólo los padres de familia cooperan con la escuela sino que ésta promueve actividades a favor de la comunidad.
- **Resultados efectivos de aprendizaje:** Evaluaciones hechas en los últimos años señalan que los resultados de aprendizaje de los alumnos de Escuela Nueva son semejantes e incluso superiores en algunas áreas a los de las escuelas rurales convencionales, destacándose además el sentido de cooperación y responsabilidad y el alto autoconcepto que desarrollan los niños en EN.

4. Ecuador

Consulta Nacional "Educación Siglo XXI"

Durante el último año del gobierno constitucional de la izquierda Democrática (1988-1992), presidido por Rodrigo Boria, se realizó en el Ecuador la Consulta Nacional "Educación Siglo XXI", convocada por el gobierno y el Consejo Nacional de Educación con el respaldo de UNESCO y UNICEF. Anunciada por el entonces Ministro de Educación durante la clausura de la IV Reunión de Ministros de Educación dentro del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC IV), realizada en Quito, en abril de 1991, la Consulta fue convocada públicamente siete meses después, el 25 de noviembre De 1991. El proceso incluyó tres momentos: (a) consulta selectiva al sistema Educativo (6 -17 de enero de 1992), dirigida a una muestra representativa que Incluía establecimientos de todos los niveles y modalidades; (b) consulta amplia, Dirigida al resto del sistema educativo y a la sociedad en general; y (c) Conferencia Nacional (12 -15 de abril de 1992), la misma que concluyó con la suscripción del "Acuerdo Nacional para la Transformación del Sistema Educativo".

La consulta se hizo a través de un cuestionario. Las respuestas recibidas (5.135) fueron, en su mayoría respuestas colectivas (no individuales), provenientes a su vez mayoritariamente de instituciones del sistema educativo. Los contenidos de la consulta se organizaron en torno a cuatro temas: 1. Educación y Trabajo, 2. Rol del Estado y la Sociedad Civil en la Educación, 3. La Educación en un País con Culturas Diversas, y 4. Eficiencia Y Calidad de la Educación. Posteriormente se agregaron otros dos temas, a solicitud de diversos sectores; 5. Orientación de la Educación y Propuestas Globales, y 6. Educación y Necesidades Básicas de Aprendizaje.

El Consejo Nacional de Educación —organismo que constaba formalmente en la legislación educativa del país, pero que no había tenido vigencia real hasta entonces, y que fue reactivado a propósito de este proceso— asumió la responsabilidad de la Consulta: conformado por el Ministro de Educación y Cultura, el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo); dependiente de la Presidencia de la República; el CONUEP (Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas); la UNE (Unión Nacional de Educadores), y la educación particular representada por la CONFEDPAL (Confederación de Establecimientos Particulares Laicos) y la CONFEDDEC (Conferencia Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica). El Acuerdo Nacional fue firmado por el Consejo Nacional de Educación, otros organismos convocantes, y representantes de delegaciones estudiantiles, colegios profesionales, sindicatos de trabajadores, órganos de difusión masiva, asociaciones de padres

de familia, organizaciones campesinas, corporaciones privadas, fuerzas armadas, partidos políticos, y ONGs.

En agosto de 1992 asumía el mando el gobierno presidido por Sixto Durán Ballén. Cuatro meses después, el Ministro de Educación y Cultura, bajo el mando de un nuevo Ministro, hacía pública su "Política Educativa Nacional 1992-1996", cuyo eje articulador es la "innovación del sistema educativo" —en dos áreas fundamentales: educación básica y educación técnica— y cuyo lema es la excelencia: "Superar la mediocridad y caminar hacia la excelencia". El documento empieza reafirmando su adhesión a los lineamientos emanados de la Conferencia de Tailandia y a PROMEDLAC IV, y haciendo referencia al Acuerdo Nacional. No obstante, el primero de los dieciocho puntos de dicho Acuerdo -- "consolidar la institucionalización del Consejo Nacional de Educación como la máxima instancia de participación de la sociedad en la definición de las de la definición de las políticas educativas del Estado Ecuatoriano, como garante de la continuidad de las mismas en la gestión educativa, y como organismo de consenso"-- ha sido pasado por alto y es hoy motivo de polémica nacional. La nueva política, si bien en sentido general coincidente con muchos de los planteamientos y políticas del gobierno anterior, fue elaborada por un equipo técnico totalmente nuevo, designado para el efecto, sin participación de los de los miembros del Consejo Educativo Nacional.

El tema de los "consensos nacionales" en materia educativa ha sido levantado con fuerza en los últimos tiempos. Experiencias como el del Ecuador mostrarían tanto sus posibilidades como sus debilidades, la fragilidad del consenso frente a instituciones y prácticas políticas muy extendidas y de gran inercia, y la necesidad, en todo caso, de entender el consenso como un consenso activo, como un proceso permanente de diálogo y construcción colectiva, que no se resuelve con un acuerdo formal sobre un papel.

Elaboración: Instituto Fronesis
Fuentes: Consejo Nacional de Educación-UNICEF, 1992; Diario *El Comercio*, Quito.

5. México

Programa para la Modernización Educativa (1989-1994)

A partir de 1989, a raíz de posesionarse el gobierno de Salinas de Gortari, México se embarcó en una "gran transformación del sistema educativo, sin la cual el país no podrá modernizarse ni lograr la equidad". El **Programa para la Modernización Educativa (PME)** se propuso poner en marcha un nuevo modelo educativo y pedagógico, incluyendo, entre otros, revisión y cambio profundo en planes, programas y libros de texto, organización y control escolares, funcionamiento de los consejos técnicos escolares, de directivos y docentes, y creación o renovación

de mecanismos de participación social.

Para ello se partió, en enero de 1989, con la Consulta Nacional para la Modernización de la Educación, la misma que cubrió todo el país, duró tres meses y se realizó a través de 1.312 foros municipales, 83 regionales, 32 distritales y 14 especializados. En dichos foros se captaron 65.560 propuestas provenientes de profesores, alumnos, padres de familia, especialistas, investigadores y representantes de organismos sindicales, obreros, campesinos y empresariales.

La "Educación para Todos", acordada en Jomtien en marzo de 1990, vino a propiciar un nuevo marco de referencia para el PME, poniéndose definitivamente el acento en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y, dentro de ésta, en la educación primaria. Para el cambio de los planes y programas de estudio de la educación básica se adoptó un nuevo enfoque y una vía participativa, en torno al concepto de "**perfiles de desempeño**", entendidos como "las cualidades y habilidades que la sociedad espera de una persona educada quien, de acuerdo con cierta etapa de su desarrollo, se desempeña eficazmente en diversos ámbitos". Para la configuración de dichos perfiles se aplicó una encuesta nacional a un total de 155.000 personas (4.560 escuelas, 63.600 alumnos, 45.600 maestros, 43.200 padres de familia y 3.040 representantes de sectores productivos). De los perfiles se derivarían posteriormente las **necesidades básicas de aprendizaje** (NEBA), reflejando tanto las necesidades sociales como individuales.

En 1990 se empezó la instrumentación del PME en preescolar y primaria, y se hizo llegar una guía de análisis a profesores de secundaria para que expresaran su opinión sobre los planes y programas de estudio de ese nivel. Al inicio del año escolar 90-91 se editaron los ajustes a los programas vigentes para cada nivel, y se sometieron a pruebas operativas en 350 escuelas urbanas y rurales de todo el país. Al año siguiente se inició la segunda fase de la prueba operativa con las mismas escuelas, y se disminuyó masivamente (500.000 ejemplares) un documento de orientación docente en el manejo del PME. A las escuelas secundarias se les distribuyó programas ajustados, por asignaturas y áreas. El propósito fundamental a lo largo de 1992 era perfeccionar el modelo educativo, los perfiles de desempeño, los programas y demás materiales didácticos como preparación para la implementación nacional del PME en el año escolar 92-93.

El programa, de por sí polémico, fue criticado sobre todo por los cortos plazos previstos para su planificación y ejecución, pensados más desde los tiempos de la política que desde los tiempos de la educación. Otros, en cambio, veían ritmos lentos y prolongaciones innecesarias —demasiado estudio, demasiada participación y consulta— y reclamaban "acción" rápida. Un cambio de Ministro de Educación vino a resolver el dilema: el PME fue abruptamente suspendido a mediados de 1992, desmanteladas sus estructuras y reemplazadas por un nuevo programa, nuevos equipos y nuevas propuestas.

Con ello, quedó trunco un proceso en el que varios países de América Latina Tenían puestos los ojos, particularmente como un intento por operacionalizar el enfoque de "necesidades básicas de aprendizaje".

Notas

- (1) A la inversa, la conformación de un núcleo dinámico de la producción centrado en la producción oligopólica de bienes de consumo suntuario daría lugar a una polarización social, manteniendo amplios sectores con ingresos inferiores a los mínimos básicos.
- (2) Un análisis más extendido de esta propuesta, sobre la cual se basa lo que sigue, puede encontrarse en Coraggio: *Economía y educación en América Latina: Notas para una agenda de los 90*, 1993.
- (3) Excepciones, como la de Escuela Nueva en Colombia (véase recuadro 3), donde se venía trabajando desde el interior del sistema en líneas que convergen con la propuesta hoy planteada (UNESCO/OREAL, 1990; Torres, 1991) Sólo confirman la regla.

TERCERA PARTE

**ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD:
LAS ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES COMO AGENTES DEL
DESARROLLO Y LA EDUCACIÓN**

VIII. La experiencia de la Educación Popular (EP) y su proceso actual

1. La significación de la Educación Popular en América Latina

América Latina ha acumulado una experiencia significativa en el campo de la educación de adultos de los sectores más pobres, a veces para completar la educación escolar, otras veces con la intención de remediar los males a ella atribuidos. Dentro de este último enfoque cabe destacar el surgimiento, la extensión y el posterior predominio de la Educación Popular (EP). Su teoría y método se forjaron en buena medida, de hecho, a partir de una crítica a la institución escolar. Por lo tanto, no fue desarrollada como educación compensatoria, como versión para pobres de la educación formal, sino como su imagen invertida (monólogo-diálogo, verticalidad-horizontalidad, lenguaje cientificista-lenguaje popular, socialización-concientización, economicismo-culturalismo, directividad-participación, etcétera).

No sólo no fue una extensión del aparato de reproducción del poder estatal —haciéndolo llegar hasta los intersticios o márgenes a los que no llegaba la escuela, como la actual focalización en la pobreza podría ahora pedirle—, sino que fue programáticamente antiestatal. La EP aspiró a una revolución en el sentido y la calidad de los procesos educativos, tanto sociopolítica como pedagógicamente, aunque lo primero tendió a predominar, y lo segundo a confundirse con lo primero, sobre todo en su dimensión ideológica (concientización) (Mejía, *La pedagogía y lo pedagógico en la educación popular*, 1992).

Aunque la "educación popular" surgió en el seno de prácticas combinadas de educación de adultos y de promoción del desarrollo local (DL), como crítica y superación de esas prácticas, su desarrollo posterior la fue especializando en intervenciones en el terreno de la conciencia, la ideología o, como algunos prefieren denominarlo, de la cultura. 1

La EP ha contenido, a la vez que un enfoque educativo dirigido a los sectores marginados del sistema educativo oficial, una doctrina que trasciende la esfera meramente

educativa, y se suele asociar con un proyecto político de liberación de los oprimidos. Por eso se le aplicó muchas veces el término de "movimiento". Sin embargo, hablar del "movimiento de EP" sería limitarse a una de las vertientes que confluyen en la EP. Al usar esa denominación, nos referimos al conjunto de agentes y organizaciones que comparten no sólo la hipótesis de centralidad de la educación en los procesos de cambio social así como el paradigma socioeducativo que los caracteriza, sino que participan cuasi orgánicamente de su proyecto político de liberación.

Visto más ampliamente, la EP puede ser concebida como una "corriente educativa" que abarca una heterogénea comunidad de agentes que comparten algunos principios y métodos básicos aplicables y aplicados en general a la Educación de adultos, ² y cuya población de referencia son los sectores más desposeídos de la sociedad. Esos agentes no necesariamente están organizados en unidades y redes centradas en la EP, ni operan como una fuerza social autónoma, al estilo de los movimientos sociales, ni comparten un mismo proyecto político (ni siquiera una misma concepción del poder), pero en general pueden caracterizarse por defender los intereses populares.

La EP, en parte por influjo del "movimiento de EP", ha experimentado una etapa de predominio de rasgos que —arriesgando la posibilidad de ser injustos— podríamos denominar "dogmatismo metodológico"³, para cuya superación se ofrecen ahora condiciones favorables, dada la confluencia de varios procesos:

- 1) El continuado diálogo entre vertientes de la EP —en el contexto de un paradigma democrático—. Esto crea condiciones para el pluralismo ideológico, metodológico y teórico.
- 2) La evidencia —a partir de los propios resultados arrojados por las prácticas de EP— de que existen cuestiones metodológicas y teóricas no resueltas. Éstas comienzan a ser asumidas como problemas abiertos, en particular en el terreno de la pedagogía.
- 3) La historia política reciente del subcontinente, que pone en duda la eficiencia de la lucha puramente ideológica para lograr un cambio político y, sobre esa base, una transformación socioeconómica. Esto está llevando a replantear las ideas sobre las relaciones de la esfera simbólica con la política y la economía.
- 4) La nueva dinámica del poder estatal capitalista —que se autorreforma descentralizándose—, sumada a la nueva dinámica del sistema educativo —que igualmente se somete a un proceso de reforma descentralizadora y se propone, entre otras cosas, acercar la escuela a la comunidad—. Estos cambios desdibujan los puntos de referencia del antiestatismo de la EP, y llevan a revisar las relaciones de la EP con el Estado y el sistema escolar.
- 5) La percepción de que algunos de los rasgos educativos, supuestamente exclusivos, de la EP latinoamericana, son compartidos por corrientes educativas afines en otras regiones del mundo —notoriamente, el paradigma de la llamada "Educación No-Formal"—. Esto abre un espacio de diálogo y aprendizaje que permite ubicar mejor los éxitos y fracasos de la EP a la vez que toman distancia respecto de los mismos.

De hecho, las mismas prácticas venían mostrando las contradicciones de las propuestas (Martinic, 1988). Pero asumirlo no ha sido fácil. Recientemente, la reflexión interna dentro de la EP permitió advertir e iniciar un proceso de replanteamiento de estas cuestiones.

Uno de esos elementos dogmáticos que las posiciones más radicales desarrollaron, con consecuencias en las prácticas educativas, fue el de la idealización de la sabiduría popular, a la vez que se veía a la ciencia moderna y sus agentes como representantes de un conocimiento falso, pretendidamente objetivo. Contradictoriamente, la misma propuesta de cómo proceder para lograr la "toma de conciencia" de los sectores populares implicaba otra concepción del saber popular, visto como producto de la enajenación y la dominación.

Principios como el de "partir de la realidad" fueron interpretados de manera empirista a la vez que subjetivista: la realidad era la cultura popular, los valores y conocimientos populares, y el trabajo educativo consistía básicamente en una elaboración-reflexión colectiva, estimulada por los agentes educadores, que resultaba en un "volver a la realidad", ahora enriquecida por la reflexión (Fals Borda, 1982). Esta versión, centrada en el conocimiento y en la concientización, podía adoptar una variante más centrada en la acción ("acción-reflexión-acción"), cuyo resultado debía ser una acción iluminada por la nueva conciencia en torno a los procesos reales.

Para muchos, al agente educador debía adjudicarle un papel de mero facilitador de una reflexión intrapopular. Este modelo, contrario a la transmisión de conocimientos científicos y a lo que podría llamarse "modernización", no lograba evitar lo inevitable: el encuentro del educador popular con los educandos populares introduce de hecho formas de razonamiento, conocimientos, normas y valores "externos", muchas veces no explicitados y, por tanto, no advertidos conscientemente ni criticables por los educandos.

El hecho de que en América Latina la EP asumiera un carácter "alternativo" se debe más a factores históricos específicos, que a la naturaleza universal del Estado. Dado ese carácter, se explica que en general sus agentes fueran no gubernamentales, trabajando desde o en relación con organizaciones sociales, comunitarias, religiosas y políticas, sin fines de lucro, dirigidas a grupos populares, etcétera.

Sin embargo, varios de sus enfoques y principios educativos tuvieron un ámbito de aplicación más vasto, en tanto fueron utilizados incluso desde algunos gobiernos y de manera masiva en sus programas sociales, lo que parecía coherente al tratarse de gobiernos revolucionarios o populistas, pero más difícil de comprender en los casos en que fue instrumentalizado por gobiernos sin esas características. Podría argüirse que esa ambivalencia en el uso es una prueba de su eficacia como propuesta pedagógica para los sectores populares. Sin embargo, en opinión de algunos, la EP desde la sociedad podría ser cuestionada por su escaso contenido como actividad propiamente educativa."

Sin embargo, tal vez es hoy posible —luego de experiencias históricas como las del Gobierno PTista de São Paulo, donde el mismo Paulo Freire asumió la Secretaría de Educación— admitir la EP no requería ser antiestatal para dar una respuesta congruente a dos cuestiones que pueden ser analíticamente diferenciadas [Véase recuadro 6]:

La educación en América Latina: de analistas a protagonistas

La educación ha estado en la agenda de preocupaciones y en la discusión de América Latina desde hace varias décadas y ha transitado por etapas diferentes.

La visión de la educación como motor del desarrollo dominó un importante periodo. Se dio por sentado que la educación sería capaz de cambiar la sociedad, de lograr para los individuos la ansiada movilidad social y la mejoría económica. Educación como panacea para el desarrollo, la equidad social, el bienestar individual.

La desilusión sobrevino al constatarse que la fórmula no operaba ni de manera rápida ni de manera fácil. La propia masificación del acceso al aparato escolar fue dejado en evidencia su carácter discriminador y selectivo. En esas condiciones, perdieron interés los análisis de la escuela en tanto espacio pedagógico y cobraron auge los análisis sociológicos de lo educativo.

El reproductivismo navegó en esta corriente, convencido de la ineluctable función reproductora del aparato escolar y de la imposibilidad de cambiarlo para los fines de una sociedad más igualitaria y democrática, concordante con los intereses y aspiraciones de las masas. La ideología se apoderó del discurso educativo. Lo innovador e incluso lo popular se atribuyeron como posibilidad exclusiva de una educación contestataria ajena e incluso en abierta oposición a la educación formal. Innovación y cambio se ubicaron, por definición, en el reino de lo extra-escolar, lo no-regular, lo no-formal. La "educación liberadora" y, más tarde, la "educación popular", nacieron enfrentadas al aparato formal, denunciado como bancario, burgués, antipopular, pro *statu quo*. "Educar", desde estas posiciones, paso a ser visto más como un hecho político que como un hecho pedagógico. El negativismo reproductivista permitió, de hecho, apartarse del aparato escolar desentenderse de él.

Un tercer momento ha logrado ubicar mejor el papel de la educación y sopesar más objetivamente la naturaleza y los tiempos del cambio social. Pasado el período de gran expansión educativa, sobrevino la conciencia acerca del "deterioro de la calidad" de la educación. Los bajos rendimientos escolares que empiezan a evidenciarse por todos lados han obligado a poner de vuelta los ojos sobre el problema educativo como un problema no sólo sociológico e ideológico sino pedagógico. La constatación acerca de lo poco que puede aprenderse en las aulas ha llevado a poner el acento en el aprendizaje, en la relevancia de los contenidos, en el mejoramiento de la calidad y, en definitiva, en la reforma educativa de los sistemas formales.

Esa trayectoria ha visto además un cambio importante: un acercamiento entre las llamadas educación no-formal y formal, entre educación popular y escuela, entre Estado y ONGs, entre técnicos y políticos. Muchos de los educadores que, a lo largo de estos años, venían militando en las filas de la educación no-formal, la educación de adultos, desde posiciones de análisis crítico al aparato escolar, fueron a colaborar con el Estado, desde adentro o desde sus ONGs, en la definición y el diseño de políticas, en su ejecución y evaluación. Hoy en día, en varios países de la región, muchos de estos investigadores, intelectuales y educadores formados en las filas de los partidos

políticos de izquierda, los centros de investigación privada y las prácticas de educación popular, han pasado a ser protagonistas de las políticas educativas en sus respectivos países, desde altas posiciones de dirección y gestión.

Elaboración: Instituto Fronesis
Fuente: Namó de Mello y Da Silva, 1992; Torres, 1992.

- a) la asunción de una utopía, y su correspondiente proyecto político, a favor de los intereses estratégicos de los sectores populares;
- b) la necesidad de adoptar una pedagogía adecuada a los diversos segmentos de adultos de dichos sectores (mujeres, indígenas, pobres urbanos, campesinado minifundista, trabajadores asalariados, etc.) y como parte de diversos programas específicos (salud, producción de artesanías, producción agrícola, vivienda, etcétera).

Volvamos ahora a la cuestión central de este trabajo: examinar la posibilidad de cooperación de las ONGs latinoamericanas en las propuestas de DH y ET. Si utopía social y pedagogía son separables, como algunos plantean (Mejía, varios trabajos, 1992), esto permitiría la utilización de la experiencia pedagógica de la EP por parte de organismos y agentes que no necesariamente comparten las posiciones asociadas a la EP. Si no lo son, como creemos, será necesario establecer previamente si la propuesta político-social del GH y su correspondiente política educativa global son congruentes con el proyecto histórico de la EP.

2. Condiciones para una convergencia entre la Educación Popular y la Educación para Todos

No hay duda de que la experiencia de la EP permite desplazar una visión paternalista de la cultura popular como "ignorancia" —lo que en general caracteriza a la ideología escolar convencional—, por otra que apropiadamente reconoce la compleja matriz de conocimiento-reconocimiento-desconocimiento que anida en la cultura popular. Por un lado, esa matriz constituye el punto de partida de todo proceso de enseñanza-aprendizaje, y en esto la EP puede aportar mucho a una pedagogía adecuada para la ET. Por otro lado, esa matriz es fuerte auténtica de un conocimiento relevante que puede entrar en conjunción con el de origen científico, lo que requiere una recodificación mutua, a lo cual también puede contribuir la EP (Coraggio, 1988).

Ciertas aproximaciones ya probadas de los métodos de la EP —la mayor horizontalidad maestro-alumno en la relación con las circunstancias existenciales de los educandos, la conexión entre eficiencia educativa y motivación (e intereses inmediatos) de los educandos—, son también elementos eficaces de *una propuesta pedagógica participativa centrada en el aprendizaje*, como parece plantear la ET.

La experiencia de la EP permite también distinguir entre variantes no equivalentes de la "participación popular", a saber:

- 1) la "movilización social" —como creación de condiciones subjetivas favorables a una intervención externa—;
- 2) la "participación con recursos" —como contribución de recursos materiales a los recursos materiales a los programas sociales de que son beneficiarios—;
- 3) la "participación autónoma" en la dirección y gestión pública.

Como la participación popular es un principio que aparentemente va a orientar el diseño de las nuevas políticas sociales, la experiencia de acción directa con las comunidades y la autorreflexión crítica de la EP al respecto, pueden contribuir dando a dicho principio un contenido y una operatividad apropiados al objetivo que se declara: desarrollar una mayor autonomía efectiva (empowerment) de las mayorías.

Sin embargo, la EP debe también superar algunas limitaciones de su práctica. Entre otras cosas, una efectiva centralidad del aprendizaje requiere muchos cambios en sus procesos educativos característicos. Por ejemplo, es necesario revisar los métodos de evaluación usuales en la EP (generalmente, una evaluación de la actividad realizada, llevada a cabo por los mismos alumnos, que siendo de gran importancia, no puede sustituir una medición menos subjetiva de los resultados de cada proceso educativo y, por tanto, de su eficiencia relativa).

La cuestión de la eficiencia se vuelve sustantiva cuando se trata de ir más allá de procesos locales, para entrar en programas de escala mucho más amplia. Esa escala supone una asignación de recursos escasos ante necesidades de aprendizaje prácticamente ilimitadas, adicionalmente multiplicadas por la incertidumbre de los procesos de transformación en marcha. Asegurar no sólo la eficacia (lograr los resultados de aprendizaje deseados) sino la eficiencia (lograrlos con un solo mínimo de recursos) implica definir políticas educativas fundamentadas empírica y teóricamente, lo que tiene consecuencias sobre los procesos y seguimiento, evaluación y rectificación, así como los de selección de las innovaciones educativas que deben ser generalizadas/difundidas, etcétera.

Así, por un lado, la larga y variada experiencia de una EP en proceso de actualización permite decantar una serie de propuestas pedagógicas que pueden ser incorporadas con ventaja en los procesos educativos que supone la iniciativa de la ET. Pero no es esta relación instrumental la única fuente de convergencia: las filosofías sociales que enmarcan ambas propuestas parecen tener bases de congruencia, lo que permitiría que los agentes enrolados en el movimientos de EP puedan participar eficazmente en la ET sin violar sus propios principios.

Sin embargo, esta posible convergencia entre EP y ET no se garantiza con mostrar la conveniencia funcional o la congruencia filosófica. La historia de la EP en América Latina ha ido generando caracterizaciones de sí misma y de los actores vinculados con la problemática social, que constituyen un obstáculo que sólo una nueva práctica superar. En esto no son poco importantes las aprensiones mutuas entre OI y gobiernos, por un lado, y las ONGs por el otro. O la brecha existente entre maestros del sistema formal y educadores

populares, donde aquellos eran vistos por éstos como agentes que encarnaban con sus prácticas bancarias un sistema de dominación.

En este último terreno, ya se ha avanzado significativamente, en tanto la misma fluidez de la experiencia latinoamericana obliga a hacer menos nítidas o rígidas las separaciones entre enfoques o modelos. Uno de los factores que pueden señalarse es la circulación misma de los docentes por distintas instancias educativas (funcionarios estatales de educación cuya práctica precedente venía de la EP en Brasil, Nicaragua, Ecuador o Perú, o maestros de escuela que participan en programas de educación de adultos inspirados por la EP, como las campañas de alfabetización, por ejemplo).

Los recursos y propuestas de la EP ofrecen una de las principales bases no gubernamentales con que podrían contar las iniciativas de la ET en la región. Hablamos no solo de un capital humano, institucional y organizativo ya existente para llevar a cabo el programa de ET en la región, sino de una corriente cuya sostenibilidad ha sido probada, capaz de soportar crisis y reflexionar sobre su propia práctica para superarlas. Es decir, la EP está en condiciones de aportar a la ET no sólo recursos materiales y organizativos, sino también una subjetividad de extremos valor para una iniciativa universalista, que sólo se puede hacer realidad enriqueciéndose y encarnándose en los bares históricas autóctonas de cada región.

Además, la EP es parte de la historia intelectual, política y cultural de los sectores populares y sus organizaciones y, por tanto, un interlocutor fundamental para concretar el sentido popular de las políticas educativas en la región. Esa búsqueda de sentido supone un diálogo con dos dimensiones a nuestro juicio inseparables:

- a) una filosófica. De fundamentos y principios;
- b) otra pragmática, operativa, de búsqueda de formas eficientes para la acción.

Los OI pueden pensar que el primer elemento ya ha sido determinado en sus documentos desde la cúspide, quedando sólo por obtener la adhesión en los agentes locales, del Estado y la sociedad. O pueden pensar que la participación de algunos agentes de ONGs seleccionados en sus cónclaves resolvió el problema de la representación de realidades complejas. Pueden estar urgidos por acelerar la acción y, por tanto, solamente interesados en que quienes están más cerca de las realidades particulares provean las respuestas operativas, cuando no los recuerdos que sigan sus directivas.

Pero incorporar de esa forma a la EP supondría su debilitamiento al quedar fragmentada en recursos técnicos controlables para procesos ajenos. Se perdería así su cohesión, resultante de una historia de lucha común y del abanico más o menos congruente de proyectos autónomos a favor de los sectores populares. De por sí, esto implicaría perder un elemento de la identidad del complejo movimiento popular latinoamericano, pero a la vez entraría en contradicción con los objetivos estratégicos declarados del DH, que suponen el surgimiento de proyectos autónomos desde cada sociedad, lo que siempre requiere la participación de intelectuales locales.

En la actualidad, la EP pasa por su propia crisis de paradigmas. Pero, aun cuando su paradigma esté en proceso de reflexión, hay elementos que no van a modificarse. La participación de la EP en la ET no podría darse como mero recurso instrumental, para que

se haga cargo de casos de pobreza extrema, de los marginados, extendiendo eficientemente el alcance de una educación para la integración-subordinación. *Para que los recursos de la EP puedan movilizarse colectivamente, es necesario que el proyecto de ET sea efectivamente emancipador.* Indicadores de una posible convergencia pueden ser la filosofía del DH así como el documento preparado por la Comisión de Jomtien, ya analizados. ⁵

En todo caso, la EP debe —por su relación con la ET, o de por sí— revisar su relación con la economía. De hecho, asumir cabalmente la propuesta de DH requeriría conectar la educación con procesos dirigidos hacia la resolución participativa, pragmática y consciente de los problemas cotidianos de los sectores populares. Hay que confiar en que la complejidad misma de esos procesos será la base del aprendizaje de los grupos populares sobre sus propias capacidades, expandiendo su horizonte de acción más allá de la resistencia o la reivindicación.

Los objetivos principales del movimiento predominante en la EP fueron el poder político, la transformación sustantiva del Estado, y la transformación cultural, más que la transformación de las bases económicas. Pero ahora se trata de contribuir a resolver problemas sentidos por las masas; incluso se trata de proveer servicios, aprendiendo sobre el complejo mundo de la reproducción a la vez que se enseña a aprender. En este sentido, *la convergencia de la EP con una iniciativa del tipo de la ET puede contribuir a su propio desarrollo y consolidación como corriente educativa popular.*

Por otro lado, concentrarse en una discusión especulativa acerca de principios y utopías, pretendiendo tener todo resuelto previamente mediante una discusión ideológica, equivaldría a caer en la inacción cuando las necesidades populares son acuciantes. Éste es un momento para la *Intelligentzia*, para los operadores, más que para los teóricos y doctrinarios puros, “preocupados” por el camino correcto estrecho o las desviaciones del mismo. ¿Es posible moverse en este terreno sin caer en estrategismos? ¿Es posible participar a la vez que se van discutiendo las propuestas de fondo? ¿Será posible moverse dentro de un sistema de contradicciones, única vía para el cambio?

Nada de esto es fácil, pero hay elementos para pensar que sí es posible. De hecho, los mismos miembros del movimiento de EP han venido reconociendo el efecto de elementos problemáticos en el discurso y en la práctica, como veremos a continuación.

3. La reflexión actual dentro de la Educación Popular

Una reciente encuesta organizada por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) muestra que las ONGs vinculadas con la EP, por su propia práctica y la crisis de su paradigma educativo, tienen actualmente muchas más preguntas que respuestas predeterminadas. Un análisis de la encuesta encuentra que:

“...la desigual apropiación de términos básicos, la desigualdad de prácticas y la discontinuidad en prácticas correlativas a las concepciones y fines declarados, indican un universo de centros desigual, en proceso, no consolidado, urgido de marcos de referencia estratégicos más precisos...” (Osorio y otros, 1993).

Esta encuesta es parte de un proyecto del CEAAL para lanzar un plan de Formación de Educadores Populares, el cual se anuncia en la misma publicación de la encuesta. Dicho plan se ubica dentro de lo que uno de los analistas llama el “proyecto estratégico de una Educación Popular para la Democracia Latinoamericana”. ¿Cuáles son las tareas que supone tan proyecto? Del capítulo final del documento citado surgen algunas indicaciones, que dan pautas a la vez de ciertas inercias en la EP y del nuevo dinamismo que se le quiere imprimir para esta etapa. El equipo encargado de analizar la encuesta e interpretar sus resultados concluye, entre otras cosas en que:

- “a muchas preguntas educativas, se responde con la definición política...”, lo que es criticado por los analistas como resabio de una época de dogmatismo que ya estaría en proceso de superación. La tarea que plantean es encontrar las mediaciones operativas entre la finalidad política general y las prácticas específicas de educación;
- la especificidad del enfoque del poder desde la Educación Popular en la relación entre saber y poder. Se trata de “conquistar espacios de ejercicio real de formas de democracia directa, sin caer en el *alternativismo*”. Se trata de “...formar para incidir en el terreno de la cultura, de las comunicaciones, de los valores, así como en el campo de la gestión comunitaria o municipal, la definición de políticas sociales y económicas, el ejercicio parlamentario, etcétera”;
- “desde el campo de la Educación Popular latinoamericana, es necesario, para los tiempos presentes, re-fundar una pedagogía crítica que aporte al sentido liberador y transformador, pero también a los desafíos técnicos y tecnológicos del mundo contemporáneo...”;
- es necesario “fortalecer la capacidad de propuesta y gestión de alternativas, programas y proyectos, a través de la valoración e incorporación del conocimiento científico-tecnológico y de la recuperación creativa del saber popular”.

Sin embargo, al hacer referencia al llamado método *dialéctico* (un término tan generalizado como abierto de las más libres interpretaciones), en el mismo documento se dice que:

“es preciso enfrentar y superar una aplicación vulgar o mecánica de la metodología o del método dialéctico en la pedagogía”.

Lo que parece significar que el método mismo no es materia de rectificación mediante la confrontación con sus resultados de aprendizaje, sino que el problema está ubicado del lado de sus receptores/ aplicadores (es decir, en su vulgarización).

Así, contradictoriamente, a la vez que se habla de revisar prácticas y de re-fundar el campo, se mantiene fuera del discurso crítico la cuestión de un método que se ha venido propugnado durante más de una década —visto por muchos como **el método** de la EP en

general—, sin ser puesto a prueba rigurosa por sus resultados, es decir, por la eficacia y la eficiencia del aprendizaje que produce en procesos concretos de capacitación y acción.

Cada cual en su nivel, desde la cúspide de los OI o desde la cúspide del movimiento de Educación Popular en América Latina, los intelectuales convergen en plantearse ambiciosas tareas de cambio social, político y cultural. Y comienzan con diagnósticos y explicaciones de la situación actual, para lo cual tienen que dar cuenta de su propia historia. En ambas cúspides se encuentra que la educación es una vía privilegiada para esa tarea histórica. No obstante, sigue siendo una tarea pendiente no sólo profundizar el diálogo entre ambas cúspides, sino el urgente encuentro de ambos discursos —el discurso del DH y la ET y el discurso de la EP— con el de “los operadores”, es decir, con los agentes que están implementando o proponiendo alternativas, efectivamente preocupados por obtener resultados de desarrollo cognitivo o de aprendizaje verificables por sus consecuencias positivas en la vida cotidiana de los educandos. Desde esta perspectiva es relevante introducir ahora otra vertiente de la acción en el campo popular, dirigida a transformar de manera inmediata las bases materiales de la vida cotidiana.

IX. La experiencia de la promoción del desarrollo popular y su intento de vincularse con la Educación Popular

1. Algunas características de las Organizaciones no Gubernamentales orientadas a la promoción del Desarrollo popular (ONGD)

Como dice Rubén César Fernández (Fernández, 1988), el “mito de origen” de las ONGD latinoamericanas es que, habiendo surgido en los años 1950, proliferaron en los años 1970, siguiendo una trayectoria típica: pasaron de ser organizaciones asistencialistas, asociadas a la Iglesia Católica renovada, a ser organizaciones secularizadas abocadas a la política social. 6

En aquella proliferación de los años 1970 jugaron un papel decisivo tres factores que marcan el estilo de las ONGs en la región:

- a) el exacerbado autoritarismo del Estado y la persecución de los intelectuales que que ejerció en la región;
- b) las dificultades de intelectuales o profesionales para emplearse en una región con un importante contingente universitario;
- c) las limitaciones de las plataformas más tradicionales de acción pro-popular: universidades, iglesias y partidos de izquierda, de los cuales la mayoría de las ONGs se mantuvo independiente.

Sin embargo, en algunos casos las ONGD surgieron como “aparatos” de organizaciones sindicales, sociales o religiosas, o como avanzada intelectual de un movimiento aún inexistente (indígenas, mujeres), pero siempre en tensión y dando una alta valoración al mantenimiento de su autonomía institucional.

En efecto, una característica recurrente de las ONGD fue una tensión continua entre:

- la organicidad respecto de esas macroestructuras de acción, sin la cual la generalización de las luchas sociales y el potenciamiento político-social de las acciones de promoción se perdía, y
- la acción en vinculación directa con segmentos locales particulares de sectores sociales inorgánicos, lo que en ocasiones podía llevarlas a verse como "dirigencias sustituta", o vanguardia de esas bases sociales.

No siendo productoras de bienes negociables, esa autonomía de las estructuras políticas e ideológicas nacionales se ganó dependiendo de fuentes internacionales de financiamiento, generalmente donaciones de parte de otras ONGs internacionales con objetivos propios. Generar proyectos "vendibles" y diversificar fuentes se convirtió en un mecanismo que en muchos casos ató las ONGD a modas o intereses no necesariamente surgidos de las bases sociales a las que servían.

El secreto con que se manejaron estas relaciones y flujos financieros es otra característica distintiva, que puede remitirse a varios factores:

- a) la proliferación de las ONGs lleva a una atomización de las donaciones y a una competencia por fondos sobre la base de proyectos innovadores, a la vanguardia de los enfoques de moda;
- b) las ONGs intentan mantener un equilibrio entre su vocación de servicio y sus propios objetivos institucionales generalmente no financiados, por lo que tratan de eludir controles presupuestarios para tener mayores márgenes de acción;
- c) el contexto represivo induce a evitar controles estatales de sus actividades y financiamientos;
- d) existen tensiones con las organizaciones sociales populares, que no ven con buenos ojos los salarios e instalaciones, consideradas lujosas, de sus contrapartes en los proyectos de desarrollo.

La resultante multiplicidad de relaciones y su continuada renovación, junto con su pequeño tamaño y consiguiente ausencia de burocratización, dan a las ONGD un halo de flexibilidad valorado por las agencias donantes. Además, se instala lo que Fernández llama un "estilo pobre", donde no sólo no hay lucro sino que los salarios que se fijan los miembros de las ONGs son apenas de reproducción, lo que hoy lleva a ver a las ONGs como alternativas de bajo costo para la implementación de políticas sociales.

Pero la competencia entre ONGs y su dependencia respecto de múltiples donantes con objetivos propios no siempre producen buenos resultados:

- 1) Amplios sectores y áreas de la política social quedan descuidados, en tanto no hay recursos para impulsarlos, mientras que otros con abundante oferta de recursos quedan sobredimensionados, produciendo superposiciones que no dan automáticamente como resultado una acción concertada e integral en

determinado barrio o sobre determinadas relaciones.

- 2) Las Organizaciones Sociales (OS) se vuelven tomadores de opción entre las diversas ofertas de las ONGs, que actúan como mediadoras de recursos y necesitan una contrapartida social para legitimar su acceso a esos recursos, generalmente dirigidos a ciertos problemas (salud, agua, pequeña producción, etc.). Como consecuencia, las intervenciones del conjunto de las ONGs en un determinado sector o área no responden tampoco a las prioridades que resultarían de una gestión popular de las propias necesidades.

Una característica de las ONGD es que apuntan a generar, fortalecer o desarrollar una organización económica popular, capaz de hacerse cargo autogestionariamente de las condiciones materiales para la reproducción de la vida de sus integrantes. Esto puede ser logrado mediante el desarrollo de una producción comercializable, que asegure un ingreso a sus agentes, o mediante la acción solidaria en la producción de bienes y servicios para el autoconsumo de los participantes.

Como indica un representante destacado de la promoción del desarrollo, ésta cubre un amplio campo:

“...organizaciones económicas populares de variados tipos (talleres laborales, comprando juntos, huertos orgánicos, comunidades campesinas, etc.), tanto en sectores poblacionales urbanos como en zonas agrarias y campesinas; formas cooperativas y autogestionarias en distintos ámbitos de actividad y de servicios; recuperación de tecnologías tradicionales, desarrollo de artesanías, intentos de socializar formas tecnológicas alternativas y apropiadas; actividades de educación popular, desarrollo comunitario y organizativo a nivel local etc., que se traducen en la gestación de iniciativas varias que tienen un componente de actividad económica, que tiende a ser creciente dada la gravedad de los problemas de subsistencia; esfuerzos de variados tipos de promoción y organización de grupos y comunidades de base volcados hacia la recuperación del control local de las condiciones de vivienda, hábitat, medio ambiente, salud y condiciones de vida en general...” (Razeto, 1987)

Se trata, sobre todo, de “no dar el pescado, sino enseñar a pescar”, o de contribuir a ello, mediante recursos técnicos y financieros, generando un capital organizativo, humano y material que deberá autosustentarse una vez concluida la intervención del promotor.

Esta propuesta es parte de una visión de nueva sociedad, constituida desde abajo, mediante la institucionalización y extensión paulatina de formas más solidarias, denominadas “desarrollo a escala humana”. Lo pequeño, lo local, lo experienciable, lo cotidiano, la resolución de necesidades sentidas, son privilegiados en este enfoque.

Pero esta propuesta de acción entre los pobres marginados —dirigida en lo inmediato a crear microestructuras y en lo mediato a transformar la sociedad— se desenvuelven en continua tensión con la experiencia de que esos emprendimientos familiares o comunitarios difícilmente pueden autosustentarse aislados, y mucho menos continuar desarrollándose, en un contexto político-económico y cultural hostil. La relevancia del concepto de totalidad vuelve entonces a surgir aun cuando haya vocación por

la particularidad y la resolución de carencias antes que por la lucha política *per se*. [Véase recuadro 7]

7. CUADRO COMPARATIVO DE LAS ESTRUCTURAS DE LA ACCIÓN Y ORGANIZACIÓN POPULAR

La acción reivindicativa tradicional

1. Se parte de la vivencia de **necesidades** que deben ser enfrentadas colectiva y organizadamente. Las necesidades que son identificadas y de las cuales se hace cargo la organización son las **necesidades básicas** (alimenticias, vivienda, trabajo, etc.), que son asumidas como **carencias**: se tiene necesidades porque se carece de los medios económicos con que satisfacerlas.

2. Las necesidades básicas insatisfechas (carencias) son vividas y asumidas como **derechos económicos-sociales** que han sido conculcados. Éstos tienden a ser comprendidos como derechos que tienen las personas por igual y que la sociedad debe satisfacer independientemente de los méritos y esfuerzos de las personas afectadas.

3. Así entendidos los problemas sociales y los derechos, dan lugar a un conjunto de **demandas**, que han de ser presentadas ante las autoridades.

La acción solidaria alternativa (tipo O.E.P.)

1. Se parte de la vivencia de necesidades que deben ser enfrentadas colectiva y organizadamente. Las necesidades asumidas e identificadas por la organización son no sólo las necesidades básicas sino también otras necesidades humanas, como la de participación, de afecto, de conocimiento, de convivencia, de cultura, etc. Predomina un concepto de **necesidades integrales**, que son asumidas no sólo como carencias sino también como potencialidades a ser desarrolladas.

2. Las necesidades integrales y el desarrollo de las propias capacidades o potencialidades son asumidos como **derechos humanos**. Por éstos se entiende que debe respetarse el derecho de las personas a participar en la solución de los problemas, y en cuanto asociados al deber de trabajar y esforzarse por la satisfacción de las propias necesidades y aspiraciones.

3. Así entendidos los problemas y los derechos, dan lugar a la búsqueda de los **recursos** necesarios para satisfacerlos.

4. La toma de conciencia de las demandas da lugar a la elaboración de un conjunto de **reivindicaciones** concretas, que traducen esos derechos en el contexto de las situaciones reales. Se formulan "pliegos de peticiones" y "plataformas de lucha".
5. Tipo de acción: reivindicativa, frente a una contraparte de lo que se espera sea la solución de los problemas.
6. Tipo de organización: **de masas**, multitudinaria, y en cierto modo anónima.
7. Tipo de actividades: grandes movilizaciones, acciones rutilantes, esporádicas, en momentos decisivos.
8. Valores fundamentales para el éxito de la organización: la unidad, la disciplina en la acción, la combatividad.
9. Tipo de conducción: centralizada, jerárquica, carismática.
10. Modo de la transformación esperada: acción sobre el sistema, a nivel macrosocial. Presión y lucha por la conquista del poder, para iniciar desde el control de los grandes poderes la transformación hacia abajo, de las realidades particulares.
11. Modo de coordinación entre las organizaciones de base: vertical, por federación, confederación y centralización de las organizaciones. Delegación de poderes en cúpulas dirigentes. Formación de "movimientos sociales".
12. Agentes externos relevantes: los partidos políticos.
13. Problema ideológico/político relevante: la relación entre partidos políticos y movimientos sociales.
4. La búsqueda de los recursos da lugar a la formulación de **proyectos**, que anticipan las acciones necesarias para enfrentar las necesidades. Los proyectos suelen ser presentados ante instancias de las que se esperan aportes de los recursos que faltan.
5. Acción directamente orientada a la solución de los problemas con el propio esfuerzo.
6. Tipo de organización: **asociación** de sujetos, **pequeños grupos** donde es importante que los integrantes se conozcan personalmente.
7. Acciones pequeñas y continuadas, cotidianas, que van constituyendo en conjunto un proceso vital con sentido de conjunto.
8. Valores fundamentales para el éxito: la cooperación y ayuda mutua, la eficiencia, la laboriosidad.
9. Tipo de conducción: participativa, descentralizada, técnica.
10. Modo de la transformación esperada: acción sobre las realidades sobre las que se tiene influencia actual. Ser alternativo en lo chico, y avanzar hacia la transformación de lo grande en términos de "expansión de lo micro-alternativo en lo macro-establecido".
11. Modo de coordinación entre las organizaciones de base: horizontal, por coordinación entre iguales, sin delegación de poder sino articulando las instancias superiores por vínculos de información y no de poder. Formación de "redes sociales".
12. Agentes externos importantes: las instituciones de apoyo especialmente las ONGs.
13. Problema ideológico/político: la relación entre las instituciones de apoyo, las organizaciones de base y las redes de coordinación.

14. La solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades se espera de un agente externo, especialmente del Estado.

14. La solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades se espera del autodesarrollo de los propios sujetos organizados.

Fuente: Razeto y otros, 1990

Por el tipo de problemas que han venido encarando, las ONGD pueden aportar mucho a la construcción de una relación eficaz entre los organismos de crédito y la multiplicidad de empresas populares, pero cabe preguntarse si pueden contribuir a evitar el empobrecimiento operativo del proyecto de DH que hemos examinado. En este sentido, su eventual conjunción que las ONGs dedicadas a la EP —de vocación totalizante— es asunto relevante.

2. El intento de conjugar la Educación Popular con el desarrollo popular

Para Razeto:

“los conceptos de *educación popular* y de *desarrollo local* sintetizan los principales aportes a la superación de la pobreza que han hecho las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo que operan en los sectores populares... [pero] la principal limitación... [...] que ha significado que [...] los pobres con que se ha trabajado no han podido superar de modo estable y definitivo su situación de pobreza, reside en el hecho de que ambas orientaciones —las del desarrollo local y de la educación popular— se han desplegado independientemente y separadas entre sí.” (Razeto, 1989).

Más allá de que pueden encontrarse ejemplos contrarios a ésta generalización, debe recordarse que alguna de las vertientes originales de la EP derivó del terreno de intervención estatal, justamente a partir de la preocupación por el Desarrollo Local (DL). Habiendo llegado a la conclusión de que para lograr cambios estables y definitivos se requería pasar de “campañas” a programas estables, de programas uniformes diseñados centralmente a programas adecuados a cada situación local, de metas individualizantes a la organización comunitaria, se intentó conjugar el mejoramiento en la calidad de vida (salud, alimentación, habitación, esparcimiento, etc.) con el trabajo político de transformación social y desarrollo de la participación popular (Rodríguez Blandao, 1989). Y dicho proceso de crítica y superación ayudó a desarrollar *ese aspecto del enfoque metodológico que hoy caracteriza a la propuesta de la EP: la no separación entre los procesos de conocimiento y los procesos de transformación de la propia realidad.*

¿Por qué las prácticas de DL no han logrado de por sí sus objetivos de autosustentación? ¿Cómo podría la EP contribuir al éxito del DL? Según Razeto, mediante la:

“...toma de conciencia de esa identidad local, que se traduce en procesos de integración territorial de las experiencias en vista de su propio desarrollo como comunidad local autoconsciente”.

¿Cuáles son las posibilidades y límites de la EP para lograr ese objetivo? Según Razeto, en lugar de haber

“...generado una acción directamente encaminada a enfrentarlos [los problemas] y superarlos mediante las capacidades y el esfuerzo propio”,

la EP se habría especializado en concientizar grupos respecto de sus derechos humanos y económico-sociales, orientando su organización para reivindicar ante el Estado el cumplimiento de tales derechos.

Al dar una explicación de por qué fracasan algunas iniciativas de promoción, Razeto afirma que:

“lo que se olvida es que las personas afectadas por las situaciones de extrema pobreza no están particularmente dotadas de capacidades laborales, administrativas, gestionarias y empresariales. Por el contrario, si han sido excluidas del mercado del trabajo, si las empresas no les han otorgado oportunidades laborales adecuadas, es probablemente porque en las competencias por esos puestos no han mostrado estar en condiciones de efectuar los mayores aportes, o porque la productividad de su trabajo, o sus capacidades técnicas y administrativas, no han sido suficientes para convencer a los eventuales emprendedores de que sus aportes serían muy elevados.”

Obviamente, se sugiere como remedio la calificación de esos recursos, lo que estaría en línea con la propuesta de “invertir en la gente”.⁸

En otras palabras, desde la promoción del desarrollo a escala humana ya se ha pedido a la EP que contribuya a la conjunción de la educación con la organización y con las prácticas productivas. También se le ha pedido que se vuelva “instruccional”, proveedora de conocimientos inmediatamente útiles. Se le ha pedido que aplique su método de partir de los problemas de la vida cotidiana y desplegar un ciclo rápido de diagnóstico-educación-acción para el desarrollo, acompañando así el proceso de identificación de soluciones por parte de los mismos sujetos que sufren los problemas, a la vez que forjando su capacidad y autoconfianza para replicar autónomamente tal tipo de ciclos.

3. La Educación Popular entre el desarrollo y la lucha cultural

El proceso de evolución y desarrollo de la EP ya pasó por diversos momentos de convergencia práctica o diálogo con planteamientos similares a los que hoy se hacen desde la propuesta universitaria del DH. Sin embargo, la respuesta predominante fue considerarlos insuficientes, cuando no asistencialistas, e intentar superarlos por la vía de la

toma de conciencia-polinización. En todo caso, la resolución inmediata a los problemas cotidianos era un medio y no una meta final. Eso puede revertirse ahora, pero requiere adoptar otra visión de la relación entre economía y política, entre relaciones materiales y conciencia.

¿Hacia dónde puede ir la EP? La propuesta que vino del DL y ahora del DH, de poner en el centro de la comunidad y a la producción, dando mayor peso al conocimiento instrumental (las NEBA), implica, desde la perspectiva de la historia interna de la EP, recuperar vertientes preexistentes, pero desdibujadas por su falta de protagonismo. Sin duda hay dentro de la corriente de EP quienes consideran que ésta es una buena alternativa.

Ahora bien, la propuesta de DH y la iniciativa de ET plantean la potenciación de las capacidades populares pero mediante la superación de su saber, mediante la modernización, mediante la "capacitación" para aprender, o directamente mediante la instrucción en el conocimiento moderno. Se acercan así a las demandas aparentemente limitadas que, desde la práctica de DL, hizo a la EP: instruir con los métodos y técnicas más eficientes a los educandos populares para que puedan resolver sus problemas.

Pero hay otra propuesta que puede tener vigencia dentro de la heterogénea corriente de EP, que implica retomar otra de sus vertientes, en este caso la centrada en la *cultura popular*, cuyo sujeto sería una articulación de identidades populares, un movimiento popular, no localista, no particular reivindicativo, sino nacional. El centro de esa propuesta no estaría ya en la producción material y en la satisfacción autogestionaria de las necesidades sino en un concepto más abarcativo y fácilmente conectable con un modo de hacer política: el de lucha cultural. En esta propuesta está latente la necesidad de una lucha contrahegemónica, por la dirección moral de la dirección nacional.

De algún modo, esta corriente parecería ser la representada por la primera reacción orgánica de las ONGs de EP a la iniciativa de la ET, expresada en la declaración de Punta de Tralca (REDUC/CEAAL/ASONG, 1992). Allí se afirma:

"los pueblos latinoamericanos sobreviven gracias a su cultura, su creatividad, su ética solidaria, su religiosidad [...] espíritu [...] que aún mantiene su vitalidad [...] la cultura, los valores, la creatividad, son las dimensiones en las que actúan primordialmente las ONGs latinoamericanas y por ello mantienen su compromiso de que, cualesquiera sean las vicisitudes por las que atraviesen nuestros pueblos, tales dimensiones no se perderán...".

Una vertiente de la EP parecería entonces orientarse hacia el mundo de la economía y el conocimiento instrumental, mientras que otra tiende a proyectarse hacia el autoconocimiento, la identidad, la toma de conciencia. ¿Será ésta una disyuntiva, o podrán conectarse ambas tendencias alrededor de acciones y propuestas más centradas en la economía popular, en el gobierno municipal, en la gestión, que vayan introduciendo la política y la transformación cultural por necesidad y no como presupuesto?

A esta aparente disyuntiva —en la que de por sí la convergencia histórica entre las corrientes de EP y del DL no es fácil— se agrega ahora una nueva: ¿es posible o no cooperar con agencias gubernamentales, ONGs internacionales y OI —en particular los bancos de desarrollo—, en proyectos conjuntos dirigidos a los sectores populares, sin comprometer el sentido liberador de la acción?

X. Organizaciones no Gubernamentales, Organismos Internacionales y gobiernos: ¿Conflicto o cooperación?

1. Algunos problemas ético-políticos del diseño de políticas a nivel global

1.1. El ambiente intervencionista es poco favorable a una cooperación sostenida entre Organismos Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales

Un punto de preocupación en la relación OI/ONGs es la centralidad que algunos OI involucrados en la ET atribuyen al mercado, como institución a cargo de definir no sólo la distribución de recursos entre actividades, sino también quiénes tienen acceso normal a los bienes necesarios y, por tanto, quienes tienen la posibilidad de ejercer derechos supuestamente universales. ⁹ Sabiendo que dicho mecanismo no puede por sí mismo dar esa cobertura universal, acompañan su propuesta con el tendido de "redes de seguridad social" para evitar la caída de los excluidos.

Por cierto, el mercado es un mecanismo que puede, correctamente regulado, hacer posible la resolución de complejos problemas de coordinación y decisión económica. Sin embargo, no es fácil aceptar su reinado en América Latina: por un lado, el mercado real que vendría a regir la economía es, como consecuencia de la apertura, el mercado mundial, caracterizado por la enorme concentración del poder en grandes conglomerados financieros y por la fuerte intervención estatal de los países industriales más poderosos. Por lo tanto,, los precios en ese mercado no reflejan exclusivamente costos, productividades y la relación entre oferta y demanda efectiva —como indica la teoría de la competencia perfecta—, sino también esa estructura de poder político-económico. Proponerle a los países de América Latina que ese mercado real sea el que defina sus estructuras económicas y sociales, con la promesa de que eventualmente habrá una regulación/desregulación que los favorecerá, es demasiado pedir a pueblos que aún aspiran a ser soberanos.

Una segunda cuestión, más específica al tema de este trabajo, es que, aun en el caso teórico de que sea un mercado competitivo, no puede confiarse totalmente la producción de valores culturales en manos de empresas orientadas por el lucro, como las que dominan ya las industrias educativas y los medios de comunicación. Por lo demás, en la realidad el mundo de las comunicaciones de masas no es precisamente concurrencial, sino que imperan oligopolios, asociados a los grupos financieros, cuyos agentes no se hacen responsables ante la ciudadanía —reducida a la condición de público consumidor— de las consecuencias sociales, ideológicas y psicológicas que generan sus producciones simbólicas. Por eso, en el campo de la producción cultural el mercado no ha podido desplazar totalmente a otras instituciones (la familia, la comunidad, los movimientos culturales seculares o religiosos, el Estado, etc) que no se rigen por las leyes de la producción mercantil.

En todo caso, la historia del "mercado real" en América Latina y las mismas teorías económicas proveen elementos para sustentar la conveniencia de una amplia intervención de organizaciones no orientadas por fines de lucro, y del mismo Estado, en el campo de la educación, lo que parece ser compartido por los OI orientados hacia el DH. ¹⁰

Pero algún tipo de procedimiento institucionalizado debe regular la producción cultural, por naturaleza altamente heterogénea. En lo que hace a las políticas educativas públicas y, por extensión, las implementadas a través de ONGs u otras organizaciones sin fines de lucro, no podrían sustentarse ni en el poder, ni en una supuesta legitimidad

originaria, ni en el dominio técnico de quienes las formularon. Por lo pronto, la validez de las hipótesis subyacentes no ha sido demostrada ni mucho menos han sido aceptadas conscientemente por sus destinatarios. Es preciso, entonces, que haya mecanismos democráticos de participación en los diseños y la consiguiente legitimación de las propuestas educativas, y esto no se sustituye por la rápida adhesión de los gobiernos de turno a propuestas globales.

De hecho, las nuevas políticas sociales podrían ser impuestas mediante el ejercicio del poder de la condicionalidad, al estilo seguido para el ajuste estructural. Esto no sería extraño, dado que ya se ha ampliado el uso del poder de la ayuda o, lo que es aun más discutible, del crédito de los organismos multilaterales, para imponer no solo políticas macroeconómicas ¹¹ sino para:

- a) imponer la adopción de determinadas instituciones consideradas superiores (como el régimen plural de partidos políticos);
- b) vigilar por el cumplimiento de determinados derechos humanos considerados inviolables (con un sesgo evidente: esos derechos son normalmente políticos, pero no sociales);
- c) imponer determinadas políticas respecto de la conservación de especies animales o vegetales o de ecosistemas, o de la producción de determinados productos; ¹²
- d) incidir en conflictos internacionales o de interés internacional.

Aunque algunas de estas acciones podrían ser legítimas —por ejemplo, por responder a un consenso en la Asamblea de las Naciones Unidas—, otras representan un ejercicio arbitrario del poder a favor de intereses particulares de países, culturas o grupos económicos.

A raíz de la propuesta de DH ya se alzan voces que urgen por una intervención o condicionalidad en función de esos derechos considerados universales (López y Otros, 1993). Así como el BM condiciona sus créditos a la adopción de una política de ajuste estructural, parecería natural abogar por un condicionamiento para que los gobiernos incluyan compensaciones a los efectos sociales negativos de sus políticas o proyectos.

Evidentemente la mejor alternativa es que cada pueblo pueda autodeterminarse, pero eso a su vez requiere condiciones que pocas veces se dan y por las cuales las ONGs históricas seguramente seguirán abogando: el desarrollo de una base económica con dinámica propia, una densa sociedad civil sobre bases de equidad social y de tolerancia, la representación autónoma de los diversos sectores sociales, el libre acceso a los medios de comunicación, el control de la corrupción y el clientelismo en la gestión pública, etc., todos ellos factores considerados en las teorías de la democracia. Y en la medida en que no se dan, la autodeterminación sigue siendo un objetivo, que debe lograrse desde el interior de relaciones de dependencia, con todas las tensiones de cooperar con OI para avanzar en objetivos específicos bajo esas condiciones.

En resumen, *mientras no se modifiquen esas relaciones de dependencia política y ese ambiente de intervención, la relación de cooperación de las ONGs "históricas"*¹³ *con los OI*

puede verse continuamente afectada por conflictos alrededor de la soberanía nacional o, más específicamente, de la interpretación que las ONGs puedan tener acerca de los intereses estratégicos de los sectores populares. Pero no es viable exigir una transformación de este contexto como condición previa para la cooperación. En cambio, otros problemas, referidos al contenido de las políticas mismas, deben ser encarados desde el inicio.

1.2. Los problemas derivados del carácter global uniforme de las políticas

Aún si no hay intención de pasar por sobre la soberanía de los pueblos, es sumamente conflictivo fijar políticas sociales uniformes a nivel global, máxime si se intenta especificarlas desde ese mismo nivel. Se va a plantear una contradicción entre la universalización deseada para ciertos valores humanos y el derecho de los pueblos a procesar su propia cultura, y también conflictos entre intereses particulares dentro de una misma cultura (por ejemplo, entre medioambientalistas y grupos económicos transnacionales).

En los documentos analizados al comienzo de este trabajo se declara que la especificación de la política educativa y, por extensión, de las políticas sociales, depende de cada cultura y situación histórica. Sin embargo, no está claro cuál es el límite entre lo universal y lo relativo a cada realidad. Por ejemplo, la regla de focalizar en la pobreza extrema, que acompaña la propuesta de desarrollo humano y la de la ET, es ya una especificación que supone cierta definición de equidad y cierta teoría acerca de cómo lograrla. Pero además implica una decisión política que sólo gobiernos sujetos al control de su legitimidad pueden asumir.

Aparentemente, las políticas globales no van a fundamentarse en el consenso político (que es algo más que una apurada si es que no obligada adhesión de los gobiernos), sino en la validez técnica de esas políticas para lograr metas orientadas por valores supuestamente indiscutibles. Aun si aceptáramos estas reglas, antes de pasar a implementar políticas uniformes habría que revisar la validez de sus presupuestos teóricos y empíricos respecto de cada realidad concreta. En el caso de la política de ET, tiene especial importancia revisar la *concepción pedagógica*, la *viabilidad económica* y la *eficacia dinámica* de una política educativa que pretende ser sustentable. Por lo pronto, la seriedad técnico-intelectual exige reconocer que es aventurado proponer políticas similares para tan diversas sociedades y culturas del mundo.

Así, como hemos tratado de indicar en capítulos anteriores, la argumentación económica sobre la prioridad de la educación primaria puede ser cuestionada para el caso de América Latina. Pero además, aun sí los modelos económicos utilizados fueran lógicamente correctos, y pudiera constante empíricamente que sus predicciones estadísticas son confiables, fundar el diseño de las políticas públicas exclusivamente en esos modelos es caer en el economicismo. La realidad no es económica solamente, y los procesos y objetivos de las intervenciones son usualmente sociales, políticos e ideológicos, a la vez que económicos.

Lo mismo acontece en lo relativo a la propuesta de reforma social que se comentó más arriba (PNUD/BID, 1993). Electivamente, a igualdad de otras condiciones, la gobernabilidad y la estabilidad económica están asociadas. Esto que puede ser aceptado teóricamente desde el punto de vista del funcionamiento del mercado o del funcionamiento del sistema político, es sobre todo relevante si la cultura popular —al menos en América

Latina— ha incorporado como nuevos valores la estabilidad de los precios y de las instituciones políticas.

Pero en sociedades que no son estáticas, sino que están en proceso de regresión, como las latinoamericanas, proponen la focalización en la pobreza extrema en nombre de la estabilidad, sólo viene a profundizar las tendencias ya operantes a la dualización social, pues significa confirmar el empobrecimiento de los sectores medios —salvo una minoría que pasa a la categoría de los ricos— y, a pesar de ello, el mantenimiento de la pobreza de los sectores estructuralmente pobres. Lo cual, finalmente, no contribuye a la gobernabilidad en sociedades pretendidamente democráticas.

Vemos entonces que, al poner las propuestas en el contexto real, pueden surgir importantes diferencias de apreciación que deben ser materia de diálogo. Una política global, si va a tener eficacia, sólo puede hacerse realidad como despliegue de variaciones que la van especificando para cada situación concreta en la que se aplica. Desde ese punto de vista, las propuestas de DH y de ET deben ser consideradas como hipótesis abstractas de trabajo que, una vez concretadas en las diversas regiones y sociedades, serán rectificadas o enriquecidas en una nueva síntesis.

2. Algunos problemas ético-políticos en la relación entre las Organizaciones no Gubernamentales y gobiernos nacionales

Habiendo dicho esto, es ahora preciso recordar el hecho de que, por diversas razones históricas, las ONGs pueden tener menos problemas para entrar en proyectos de cooperación con OI que con los gobiernos nacionales. Un factor es que los partidos en el gobierno son celosos del control de las masas populares y ven las intervenciones sociopolíticas de las ONGs como un posible cuestionamiento de la legitimidad del poder político que detentan. Otro es que, en el contexto de un Estado privado por el ajuste de una parte de sus recursos (usualmente utilizados clientelaramente), toda fuente de recursos se tratará de utilizar para alimentar las redes clientelares y las ONGs tienen otros comportamientos o, en todo caso, otras redes clientelares propias.

De este modo, en tanto los recursos del exterior usualmente requieren como contrapartida alguna instancia de gobierno, la participación en las políticas globales de parte de las ONGs locales supone entrar en una relación formal con los gobiernos.

Cabe lógicamente pensar en una ampliación de las relaciones entre ONGs del norte y ONGs locales, lo que minimizaría la mediación gubernamental. Pero esto enfrenta el doble problema de que las prioridades parecen estar desfavoreciendo a América Latina y que, en algunos casos al menos, la ayuda de las ONGs viene también condicionada a la aceptación de determinados valores o políticas que no necesariamente representan los intereses populares en la región.

Cabe además la posibilidad de que se mantenga o cree un espacio de autonomía relativa hacia el cual puedan canalizarse recursos con sólo informar a los gobiernos, pero esto plantea otros problemas. Con todas sus limitaciones reales, el modelo de democracia representativa tiene una virtud: las acciones de los gobernantes pueden ser controladas por otras instancias de representación política y, eventualmente, de manera directa por el pueblo. Desde ese punto de vista, los mecanismos de representación de los organismos internacionales o de ONGs son teóricamente menos democráticos que los de los gobiernos.

Coyunturalmente, ante gobiernos corruptos, ilegítimos o sensibles a la situación de los sectores populares, tanto los OI como las ONGs pueden aparecer como mejores alternativas para lograr determinados objetivos sociales. Si la coyuntura cambia, y hay en el Estado un partido o coalición con un comportamiento político democrático, esto no invalida que las ONGs mantengan relación con los OI y las ONGs internacionales.

Sin embargo, no hay nada intrínseco en OI y ONGs internacionales que garantice que no serán utilizados para defender intereses políticos, económicos o ideológicos particulares, nacionales o foráneos. ¹⁴ Es más, tienen un peligro intrínseco: la tecnocratización de las políticas, sustituyendo la voluntad popular por pretensiones de verdad basadas en sistemas filosóficos o científicos como criterio de decisión. En tanto no tiene que apelar a la legitimación de las bases sociales, la *intelligentzia* tiende a fundamentar la corrección de sus propuestas en valores supuestamente indiscutibles y en teorías supuestamente corroboradas.

Hay que tener en cuenta, además, que la mayor parte de los recursos que van a ser destinados al gasto social seguirán siendo estatales, y que los que aparecen como nuevos recursos de parte de los OI en general no son recursos nuevos sino desplazamientos de otras líneas de inversión. Entonces, más allá de las coyunturas, no debería dejarse de lado la necesidad de una profunda reforma política que efectivamente democratice los mecanismos del poder estatal, como alternativa teóricamente superior a que una tecnocracia llene el vacío de iniciativas gubernamentales.

Cuando se da la situación de que gobiernos democráticos no cuentan con la capacidad para generar programas o proyectos, y por ello tienden a adherir pasivamente a las políticas que les permiten acceder a recursos, las ONGs podrían incluso contribuir a fortalecer las posiciones nacionales en la negociación con agencias externas. Ello requiere un conocimiento a fondo de ese terreno, que las ONGs no siempre tienen pero pueden desarrollar con la práctica.

3. La cooperación entre Organismos Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales como una relación de interés mutuo

Aún en ausencia de una estrategia compartida, entre los OI y las ONGs "históricas" puede darse una cooperación basada en el interés mutuo. Para reproducirse como organizaciones independientes que realizan acciones con y por los sectores populares, y para poder contribuir a plantear con fuerza una alternativa popular capaz de ganar el consenso a través de la demostración de su efectividad. Esas ONGs —ubicadas entre el pragmatismo e inmediatez popular y la lógica del poder político estatal— necesitan que entren en escena otros actores y recursos, que permitan balancear la presión clientelista de los partidos políticos, por un lado, y el inmediatez de las organizaciones sociales, por el otro.

La magnitud de las demandas de servicios de ONGs derivadas del nuevo estilo de política social, junto con la generalizada desocupación de los profesionales en la región, posiblemente inducirán una multiplicación de ONGs dispuestas a trabajar en este campo, no siempre con el objetivo de potenciar un poder popular autónomo. Este factor debe ser tenido en cuenta si se trata de mantener y desarrollar el papel de las ONGs con vocación popular. Ya hubo situaciones en las que el conflicto entre las ONGs ha impedido avanzar en una u otra dirección. Para ganar o mantener un liderazgo moral, las ONGs "históricas" deben reubicarse en las nuevas relaciones, con el Estado, con las OS, con los OI y con las

“otras” ONGs. Perspectiva política y eficiencia con componentes esenciales para el éxito de tal reubicación.

Por su lado, en tanto los OI quieren efectivamente apoyar políticas que lleguen a los sectores marginados de las sociedades con máxima efectividad y superar la ineficiencia de políticas uniformes, diseñando e implementando variaciones para las diversas situaciones concretas, necesitan el concurso de organizaciones mediadoras locales, con destrezas técnicas equivalentes a las propias, con gran experiencia y conocimiento del medio y con legitimidad ante las organizaciones o las bases populares, capaces de establecer participativamente las necesidades adaptaciones a cada situación concreta. La urgencia por poner en marcha los proyectos puede precipitar un desplazamiento de las ONGs “más complicadas”, incluso induciendo el surgimiento de ONGs adecuadas al estilo de los OI, lo que implicaría una política cortoplacista y no encarnaría el espíritu de la propuesta de DH.

Esto no es fácil. Por un lado, dada su relación estructural con los gobiernos nacionales, los OI deben apelar a la voluntad política estatal para incorporar a la mesa de trabajo a las ONGs nacionales, sobre todo en las etapas de diseño de los proyectos y programas. Y en muchos casos las ONGs “históricas” tienen una historia de conflictos con los gobiernos de turno, que no pueden aceptar su criticismo y autonomía.¹⁵ Por otro lado, los OI (y los gobiernos) requieren que las ONGs sigan pautas que les permitan hacer la conexión sin afectar su propia lógica administrativa. Esto es mucho más evidente con los Bancos de Desarrollo, que deben dar cuenta del uso de los fondos asignados a los programas.¹⁶ Esto requiere que las ONGs armen o consoliden estructuras administrativas, estilos de programación estratégica y los otros rasgos formales que se avengan a esa necesidad.¹⁷

Cierto es que se corre el riesgo de que las ONGs se burocraticen, o de que se conviertan en aparatos parabancarios o paraestatales, lo que podría hacerles perder algunas de sus virtudes originales (flexibilidad, contacto directo con las bases sociales, vocación popular, etc.) y además podría comprometer su autonomía ideológica y política, alentándolas de participar más libremente con las OS de base. Éstas son contradicciones reales. El problema es: ¿Cuáles son alternativas? Como muchas otras relaciones conflictivas, una vez planteados los rasgos inamovibles de una y otra organización, hay espacio para negociaciones que culminen en acciones conjuntas, pero ese espacio no puede crearse sin entrar en diálogo.

Sin embargo, el diálogo no es condición suficiente. Un reciente estudio de más de 450 proyectos del BM en que hubo alguna participación de ONGs mostró que los avances en el discurso van más rápido que los cambios reales. Las ONGs tienden a ser utilizados en proyectos diseñados por el BM y los gobiernos sin participación popular, como expertos en movilizar la población para implementar componentes parciales acotados, en muchos casos como parte de una acción meramente compensatoria de las políticas de ajuste. Y un porcentaje alto de casos incluye nuevas ONGs creadas para tal fin. Se registra asimismo de parte de funcionarios “operadores” del BM una resistencia a tener que lidiar con estos nuevos interlocutores. Con todo, la tendencia observada señala progresivas mejoras (véase: Nelson, 1993).

En todo caso, la vocación de las ONGs para trabajar a favor de los sectores populares y sus organizaciones sociales no puede concretarse sin recursos, y todas las tendencias indican que los recursos independientes de contactos con OI y gobiernos serán cada vez más insuficientes para hacer frente a la magnitud de las tareas sociales que se plantean. Y la insatisfacción de las necesidades básicas de los sectores populares es muy grande, con lo

que es de esperar que su pragmatismo lleve a las OS a aceptar todo programa que venga a paliar esa situación de carencia.

Tener una visión idealizada de las ONGs no ayuda a pensar esto. Para algunos:

“ellas ven el desarrollo no sólo como una actividad dirigida a producir cierto producto, sino como un proceso de desarrollo de la motivación y conciencia de la gente, de promoción de las habilidades de la gente, de modo que se puedan ayudar a sí mismas y, a su vez, crear una comunidad y una nación autosuficientes y tienen un enfoque que enfatiza la participación de todas las partes involucradas en cada etapa del proceso de desarrollo” (Haddad, 1983, citado en Shaeffer, 1992).

También se puede agregar que su población-meta son generalmente los más pobres. Pero no debe dejarse de lado que se trata de grupos con objetivos institucionales, muchas veces (pero no siempre) trascendentes a la mera realización profesional. Esto es válido y debe ser reconocido como tal.

Pero el hecho de que en el Norte se las llame muchas veces “organizaciones de voluntarios”, o de que en el Sur muchas ONGs hayan surgido bajo el influjo del trabajo asistencial de la iglesia, ha generado la falsa idea de que en América Latina es fácil encontrar profesionales o semiprofesionales dispuestos a trabajar en aras de objetivos sin reclamar un ingreso suficiente que les permita a su vez vivir como tales.

Esto puede tal vez lograrse para las organizaciones de base, donde el trabajo voluntario de miembros de la población está vinculado con la resolución de problemas de la propia comunidad a la que pertenecen. Pero no es necesariamente el caso de las ONGD, o de las ONGs dedicadas a la EP, buena parte de cuyos miembros no son integrantes de las comunidades con que trabajan. Si bien los objetivos trascendentes de las ONGs sería éticamente contradictorios con el enriquecimiento o de lujo a costa de los fondos dirigidos a los pobres, la ausencia de sistemas de seguridad social o de sistemas de servicio social remunerados hace que la mayoría de quienes trabajan en estas ONGs deban reclamar un salario como técnicos o profesionales.

Por lo demás, la posibilidad de que una parte importante de la política social sea implementada transicional o definitivamente a través de ONGs, significa que éstas deben actualizarse, reciclarse y reorganizarse para tal fin, lo que requiere un trabajo profesional y no voluntario y, por tanto, requiere una dedicación que debe ser remunerada. En tal sentido, la actitud de ver a las ONGs como mando de obra calificada y barata debería ser revisada por los organismos que la han tenido, si es que se quiere lograr una cooperación creativa y autosustentable.

Cómo conjugar estas nuevas relaciones con la autonomía de las ONGs, con sus objetivos institucionales y sus imperativos éticos, deberá definirse en cada contexto. Pero algo hay seguro: si las ONGs “históricas” no asumen esta nueva situación, dejarán un amplio espacio para que surjan otras ONGs, algunas ocultando un objetivo de lucro, otras paraestatales, otra buscando meramente oportunidad de reproducción profesional. Sin participar activamente de un proyecto trascendente, esas ONGs podrán caer en el oportunismo o ser instrumentadas para el clientelismo político, dando servicios técnicos y conectándose sin mayores contradicciones con el aparato político-administrativo de los

gobiernos y con los organismos de crédito, pero sin los objetivos sociopolíticos de desarrollo autónomo del campo popular.¹⁸

No hay entonces salida "pura" a esta situación, pero tal vez existen ciertas condiciones que podrían servir para avanzar en la búsqueda de soluciones útiles para el campo popular. Un reciente ejemplo puede servir: en el diálogo, por momentos áspero, entre un grupo de ONGs y el Banco Mundial (véanse documentos citados más arriba), se planteaba que el BM debía —de la misma manera que reclamaba transparencia a las ONGs— ser transparente e informar públicamente de sus proyectos y discusiones con los gobiernos.

A consecuencia de las discusiones —salvo expresa negativa de los gobiernos— el Banco estaría ahora haciendo pública información que antes era considerada reservada. Ese avance es aún tímido, pero muestra que hay márgenes de negociación, que ciertos encuadres de las relaciones pueden modificarse. En el mismo sentido, *un marco más favorable para las ONGs, y sobre todo para el campo popular, sería que las discusiones sobre las políticas sociales fueran públicas y con participación de las organizaciones sociales representativas afectadas/ beneficiadas por las mismas.*

En última instancia, todo hace prever que las políticas sociales van a ser llevadas a cabo por una combinación de actores: OI, Gobiernos nacionales y locales, organizaciones sociales y corporativas y ONGs de distinto tipo, algunas con vocación popular, otras sin ella, aunque capaces técnicamente de prestar servicios. La cuestión que aquí se está planteando no es tanto si la forma ONGs es o no funcional para los OI, y eventualmente para los gobiernos, en relación con las nuevas formas de política social, sino si las ONGs "históricas", que son parte de la cultura de nuestros países, van a participar y en qué condiciones. Pueden participar como grupos instrumentados para implementar políticas ya definidas o como intelectuales con una propuesta eficaz con respecto al desarrollo popular, lo que requiere tesis claras que hayan logrado un consenso dentro del campo popular. En este sentido, lo que sigue apunta a proponer algunas hipótesis para la discusión.

Notas

(1) "Los objetivos muchas veces considerados como finales en programas anteriores de educación y desarrollo, como, por ejemplo, la creación de una cooperativa de producción de alimentos, la organización de grupos populares responsables de la salud comunitaria, la participación organizada de la comunidad en trabajos de mejoramiento de su infraestructura, la reducción del índice de personas analfabetas, la calibración de mano de obra, se transforma en metas intermedias y operacionales en algunos programas emergentes de educación popular" (Rodríguez Brandao, 1992).

(2) Estos rasgos permiten diferenciar la EP, por ejemplo, de la mayoría de escuelas rurales, dirigidas a sectores populares, pero teniendo como paradigma métodos pedagógicos característicos de la escuela formal y trabajando fundamentalmente con niños. Una bibliografía básica sobre educación popular puede encontrarse en: Núñez y otros, 1990.

(3) "...el creciente y desmedido lugar que ha venido asignándose al método como panacea para todos los problemas, ha conducido a un fuerte mal entendido metodologicismo. [...] Dicho énfasis sobre el **cómo** a llevado, a su vez, no sólo a relegar sino incluso a olvidar el **qué** (los contenidos), apenas mencionado en el discurso sobre la EP y, de hecho, no planteado como un elemento específico de su identificación/ diferenciación. (Torres, 1988).

(4) Como dice J.E García Huidobro: "Si alguien piensa en la educación no solamente como un proceso de encuentro grupal para enseñarnos lo que mutuamente tenemos, sino como un desafío que nos lleva a la apropiación de los códigos culturales, de la ciencia y de la tecnología existentes, creo que en general la educación popular que estamos viviendo es una educación popular poco educativa" (en: Cuevas, 1987).

(5) Los documentos del BM sobre escuela primaria son menos reveladores de una posible convergencia. Sin embargo, el hecho de que el MB financie Escuela Nueva de Colombia y otros programas, muchos de cuyos principios convergen con los de la EP, deja ver que hay espacios amplios para la cooperación sin renunciar a una doctrina educativa popular.

(6) Esto no supone proponer una interpretación histórica lineal, que por otra parte variaría entre países.

(7) El concepto de Desarrollo Local (DL) que propone Razeto es: "un proceso acumulativo y creciente de desarrollo de las capacidades propias de las personas, grupos, organizaciones y comunidades que habitan en una determinada localidad (barrio, población, comuna), para hacer frente a sus problemas y satisfacer sus necesidades, mejorar su calidad de vida y controlar crecientemente sus propias condiciones de existencia, aprovechando los recursos locales disponibles en la realización de actividades económicas, sociales y culturales". El carácter endógeno, autosustentado, de la propuesta de DL, que así evidenciado.

(8) Esa misma lógica puede llevar a creer que, multiplicando e implementando adecuadamente programas de asistencia técnico-financiera a microempresas, no sólo se resolverán los problemas del desempleo sino que se gestará una nueva sociedad. Sin embargo, es evidente que ingentes recursos humanos altamente calificados son excluidos del mercado por los procesos de calificación-descalificación de la fuerza de trabajo que provoca la nueva revolución tecnológica.

(9) En una reciente discusión entre el BM y el Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial (NGO Working Group on the World Bank, 1989; Banco Mundial: *A World Bank response...*, 1990) justamente se planteó como una diferencia entre los interlocutores la apreciación sobre las bondades del mercado.

(10) Como Juan Carlos Tedesco ha demostrado, en cualquier caso la empresa privada no constituye una alternativa efectiva para proveer educación para todos en América Latina (Tedesco, 1991).

(11) Podría intentarse justificar la condicionalidad del crédito respecto de la adopción de ciertas políticas macroeconómicas, sobre la base de la preocupación de los acreedores acerca de la recuperabilidad de los créditos, pero se hace más difícil extender esa argumentación a políticas sociales y culturales.

(12) Los casos de las drogas o de los materiales nucleares son ejemplos de esto. Sin embargo, son evidentes los dobles estándares cuando se dan otros tiempos a la reconversión de las industrias cuyos productos afectan la capa de ozono, y no se plantea la posibilidad de condicionar en comercio o los créditos a las políticas hacia los países en que están localizadas, o cuando no se realizan esfuerzos serios para limitar el tráfico formal o informal de armamentos. Finalmente, es obvio que no se imponen a los países centrales las mismas recetas macroeconómicas que a los países en desarrollo.

(13) Con este término nos referimos a las ONGs que tienen una historia de compromiso con un proyecto de autodeterminación popular.

(14) Un problema adicional es que el contexto en el que *surge* como problema, puede no ser el mismo que el contexto en que se pretende actuar afirmando que es un problema. Muchas ONGs internacionales operan con objetivos y con referencia a una base social que no son los de las sociedades donde intervienen con sus programas de ayuda.

(15) Sin embargo, esto no siempre es así, como la ilustra el caso del gobierno actual de Chile, donde la historia previa a la transición democrática fue tejiendo relaciones de cooperación entre la clase política y las ONGs.

(16) A este respecto, puede verse la directriz sobre la participación de la ONG que sirve de orientación al personal del BM (Banco Mundial: *Participación...*, 1989).

(17) El BM viene desarrollando acciones tendientes a entrenar al personal de las ONGs para hacerlas compatibles con sus propias pautas institucionales, a través de cursos de entrenamiento en planeamiento estratégico y gestión. A la vez, lleva a cabo seminarios de entrenamiento para sus funcionarios sobre cómo trabajar con ONGs. En apariencia, esta relación que formalmente lleva ya más de una década, ha contribuido a hacer algo más pluralista el discurso del BM y ha abierto algunos canales para la expresión de un punto de vista más cercano a las sociedades. En esto, la resistencia al cambio no es un atributo exclusivo de las ONGs (Banco Mundial: *Cooperation...*, 1992).

(18) En tal sentido, hay que tener presente que la eficiencia se mide con respecto al cumplimiento de objetivos bien determinados. Entonces, si los objetivos son los de la propuesta de DH, la eficiencia de ONGs "profesionales" puede ser sólo aparente, que "socio" tiende a elegir un gobierno u OI serán indicadores de su compromiso real con la propuesta de DH.

CUARTA PARTE

**DESDE LA SOCIEDAD:
ECONOMÍA POPULAR Y NECESIDADES DE
APRENDIZAJE**

XI. La economía popular como marco estratégico de acción de las Organizaciones no Gubernamentales "históricas"

1. Introducción

Como indica un reciente estudio:

"una economía y una sociedad de progresiva apertura internacional implican que distintos sectores productivos de bienes y servicios vayan asimilando tecnologías modernas y pautas de pensamiento y acción que los vinculan a los sectores equivalentes de las sociedades desarrolladas, mientras que la mayoría de la producción y de los servicios no sólo permanecen en un piso tecnológico inferior sino, también, en uno similar de organización social y de capacitación de los recursos humanos". (CODICEL/CEPAL, 1990).

Efectivamente, si no se procede *desde instancias extraeconómicas* para evitarlo, las tendencias "naturales" a la dualización que la apertura económica traerá consigo afectarán no sólo la equidad sino las bases mismas de la democracia, pues una nueva polarización se agregará en general a sociedades ya altamente heterogéneas económica y socialmente.

Sin embargo, no se pueden revertir esas tendencias (o redirigirlas de modo que produzcan al final una sociedad más integrada) exclusivamente mediante procesos políticos o ideológicos voluntarios, que contrasten los mecanismos económicos. Se requiere la puesta en marcha de procesos *desde la economía*, generando nuevas estructuras económicas autosostenidas que sean congruentes con los valores, identidades, actitudes y comportamientos que propugna el DH. En América Latina, la acción en el terreno de la cultura —donde se suele postular que la educación es lo central— debe ser también una acción sobre las bases económicas de la sociedad, sobre todo si, como dice Marshall Sahlins:

"..en la cultura occidental la economía es el principal ámbito de la producción simbólica" (Marshall Sahlins, 1988).

En el análisis que sigue se toma la apertura de las economías como una tendencia dada, tanto por reconocer que hay una correlación de fuerzas desfavorable a los países en desarrollo en el nuevo orden político internacional, como por reconocer la fuerza del proceso de globalización del capital, que difícilmente pueda ser controlada por un periodo

significativo (incluso por los poderes políticos de los países industriales). Se agrega a esto la expectativa de que las tendencias proteccionistas de los países industriales en desmedro de los países en desarrollo no van a revertirse, y que incluso pueden acentuarse, al menos mientras no gane hegemonía la coalición interna de intereses a favor de una auténtica liberalización del comercio mundial.

Todo esto implica que queda en suspenso la posibilidad de un autocentramiento e integración nacional, comandado por la inversión capitalista privada o estatal, al estilo del paradigma desarrollista (Coraggio: Contribuciones..., 1992). Por otro lado, las políticas sociales meramente compensatorias no podrán llenar el vacío dejado por la ausencia de un vigoroso crecimiento económico, tanto por la insuficiencia de los recursos destinados a tal fin como porque, al focalizarse en aliviar la pobreza, tienden a cristalizar la dualización.

Queda una posibilidad, que aquí se va a explorar: intentar un autocentramiento relativo del conjunto de agentes económicos que tienden a ser exclusivos o subordinados por las nuevas dinámicas de producción y comercio a escala mundial.

Se trata de un conjunto inorgánico, atomizado y poco articulado, pero que como agregado cuanta con niveles de actividad económica y recursos materiales importantes —siempre subvaluados por las estadísticas oficiales— aunque con niveles técnicos y organizativos que pueden ser sensiblemente mejorados. Para referirse a este conjunto a predominado el término “sector informal” que se define como negociación de lo dominante (lo “formal”) y no como afirmación positiva de una lógica económica distinta.

2. Del sector informal a la economía popular

El “sector informal” suele delimitarse yuxtaponiendo —con ponderación variable— diversos criterios: actividad económica ilegal; establecimientos de tamaño pequeño; tecnología intensiva en mano de obra; baja productividad del trabajo; trabajo por cuenta propia, bajos ingresos; comercio callejero, artesanías, servicio doméstico; baja o ninguna capacidad de acumulación; predominio de relaciones premodernas, como las relaciones de parentesco o las de maestro-aprendiz; valores solidarios; etcétera, etcétera.

El resultado termina siendo un conglomerado ad hoc, que no responde a ninguna “lógica” específica. Esta visión caótica se complementa con la idea de que tales agentes actúan en los intersticios, fuera de la lógica de la economía “formal”/moderna —privada o pública—, y que se expanden o contraen para compensar el movimiento del sector moderno.

Todos estos criterios se aplican a trabajadores individuales o a pequeños emprendimientos que participan independientemente en el mercado. El trabajo doméstico no mercantil queda afuera de la categorización. Asimismo, los trabajadores asalariados que trabajan en las empresas “modernas” —privadas o estatales— cualquiera sea su ingreso, no son vistos como parte del sector informal, pues operan bajo la dirección de funcionarios que representan la lógica de la ganancia privada o del poder estatal.

Aun con esas exclusiones, este agregado da cuenta, de manera que ya se anticipa será permanente, de alrededor de la mitad del empleo y de una parte sin duda significativa del producto nacional.¹ En todo caso, ya no puede ser pensado como fenómeno coyuntural cuyo movimiento compensatorio es reflejo de las variaciones del sector “formal”.

Esta visión —básicamente empirista— de la economía informal da lugar a tres corrientes de pensamiento con respecto a qué hacer con ella:

- a. La *corriente neoliberal*, cuyo principal ideólogo es Hernando de Soto (De Soto, 1987), que propone acabar con las regulaciones que ahogan la iniciativa de estos agentes económicos. El desmantelamiento del sistema legal que pretendió controlar la libre iniciativa privada haría que estos agentes salgan de la informalidad (que para esta corriente se identifica con "ilegalidad"). Su congruencia con las versiones más radicales del "ajuste neoliberal": es evidente.
- b. La *corriente empresarial-modernizante*, presente en los más diversos programas de gobierno, OI y ONGs dedicados a este sector, que asume una concepción evolucionista de la empresa: a partir de millares de emprendimientos individuales o familiares se generarían —mediante la selección de la competencia—, cientos de empresas medianas y decenas de empresas grandes, todas ellas modernas. Esta corriente se propone acelerar esa evolución, y para ello evalúa con parámetros de la empresa tipo-ideal (alta capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, alta productividad del trabajo, organización burocrática, etc.) La situación actual y el sentido de los cambios deseados a partir de los precarios gérmenes preempresariales. Incrementar la eficiencia (medida según estándares modernos) en el leit motiv de los programas destinados a inyectar recursos para esa modernización, la que no resultaría del libre juego del mercado existente en nuestros países (en esto se diferencia de la corriente anterior), sino de apropiados programas de desarrollo y modernización de las actividades informales —concebidos e implementados desde "arriba": desde el Estado y los OI, con la mediación operativa de las ONGD. Esta corriente admite dos variantes:
- 1) la *variante individualista*, que ve al empresario y la microempresa como germen del autodesarrollo, y
 - 2) la *variante asociacionista*, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas bajo la forma de cooperativas o similares.
- c. La *corriente solidaria*, asociada principalmente a grupos de cristianos católicos, que ve las estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia de los pobres como suelo social y cultural para extender horizontalmente —desde "abajo", desde lo local, desde las comunidades primarias, con el apoyo facilitador de las ONGD— valores de reciprocidad y solidaridad, encarnados en instituciones como la ayuda mutua, la minga, la fiesta, la asamblea popular, etc. Esta corriente se propone asimismo contrarrestar los efectos negativos del mercado, el Estado, y el poder político.

Hay una cuarta propuesta posible, que se distingue por su sentido de las anteriores, aunque puede tomar elementos de ellas:

- d. La *construcción de una economía popular*, a partir de la matriz de actividades económicas cuyos agentes son los *trabajadores* del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta no idealiza los valores ni las prácticas populares actuales, ni tampoco propone superarlas teniendo como metas alcanzar la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado

capitalista ni plantea su proyecto como fase para integrarse a él en plenitud. Es propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, qué relaciones, qué valores, constituirán esa economía popular. Tampoco acepta la opción excluyente entre sociedad y Estado, sino que propone trabajar en su interface, previendo que el actual proceso de desmantelamiento dará paso necesariamente a la generación de nuevas formas estatales.²

Esa construcción debe reconocer los puntos de partida económicos, políticos y culturales, que son a la vez puntos de apoyo y materia de transformación. El objetivo es lograr la solidaridad orgánica entre estos elementos, donde el desarrollo de unos contribuya al de los otros. Esto supone constituir relaciones de interdependencia, que se materialicen en intercambios mediados por relaciones mercantiles o bien directamente sociales, entre unidades domésticas de una misma comunidad y entre comunidades, creando las bases para nuevas identidades colectivas y para la creciente sustentabilidad del desarrollo popular.

3. La posible construcción de una economía popular

3.1. El punto de partida económico

La matriz socioeconómica básica

Por *matriz socioeconómica básica de la economía popular* entendemos el conjunto de actividades económicas ³ realizadas por todos aquellos agentes —individuales o colectivos— que se caracterizan porque su reproducción depende de la continuada realización de su fondo de trabajo propio. Cualquier interrupción prolongada de esa realización pone a estos agentes en situación de catástrofe vital —debieron apelar a recursos como la liquidación de bienes de consumo duradero, la beneficencia pública o privada, o la apropiación ilegal de recursos— con una concomitante degradación de sus condiciones de vida. Esta definición excluye a los propietarios de recursos en cantidad y calidad tales que pueden vivir (con niveles de consumo de lujo) de la explotación del trabajo ajeno o de rentas.

Esta categorización podría caracterizarse colateralmente por un cierto rango de ingresos anuales, adecuado a cada sociedad y época, en todo caso incluyendo un espectro bastante amplio de situaciones sociales: desde el mendigo hasta el profesional medio independiente, desde el artesano hasta el pequeño empresario que contrata fuerza de trabajo complementaria, desde el prestador independiente de servicios hasta el obrero calificado, desde el trabajador manual hasta el profesor universitario o el investigador de una ONG.

Tal amplitud puede despertar aprensiones en quienes están acostumbrados a pensar en clases o capas internamente homogéneas. Sin embargo, las sociedades latinoamericanas actuales no pueden analizarse en términos de unas pocas categorías sociales bien estructuradas, dado su carácter renovadamente gelatinoso, y dada la ya establecida certeza de que no nos dirigimos a una sociedad polarizada en dos clases uniformes y antagónicas.

Es más útil, en cambio, trabajar con la hipótesis de que estamos viviendo un periodo de revolución de las estructuras sociales, caracterizable por tendencias a la dualización socioeconómica, que resultan del predominio de las tendencias a la exclusión sobre las tendencias a la integración económica por parte del capital. Esa exclusión se da tanto de los

mercados —de trabajo, de medios de producción, de bienes de consumo que se tornan inaccesibles— como de los mecanismos de compensación social que caracterizaron al “Estado de Bienestar”.

¿Cuáles son los componentes de esa matriz básica? Incluye, como elemento central, las actuales *economías domésticas* —unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas— — cuyo sentido inmediato está dado por la utilización de su fondo de trabajo ⁴ con *el objetivo de lograr la reproducción transgeneracional de la vida —biológica y cultural— de sus miembros.*

Los recursos de la economía doméstica incluyen no sólo el posible despliegue de energía de trabajo y sus elementos intangibles —destrezas, habilidades y conocimientos técnicos, organizativos, etc.—, sino también activos fijos —tierras, vivienda/local de habitación, producción o venta; instrumentos e instalaciones; artefactos de consumo; etc. estos activos y capacidades son formados en función del objetivo de la reproducción de la vida, en condiciones tan buenas como sea posible, evaluándose dentro de cada marco cultural.

Esta “acumulación” no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque algunos de sus elementos puedan tener un valor redimible en el mercado, lo que predomina en su configuración es su valor de uso o su carácter de reserva de valor para eventuales emergencias. A nivel de la comunidad de economías domésticas, se agregan otras relaciones y recursos colectivos: tierras de uso común, infraestructura física, centros y redes de servicios, organizaciones corporativas y sociales en general, etcétera.

Un balance de los recursos y flujos internos y externos de esta agregación de economías domésticas, base de una posible economía popular, mostraría que:

- 1) Aunque su principal recurso es el capital humano, incluye también importantes medios de consumo durable y medios de producción acumulados.
- 2) El principal rubro de su contribución a la economía nacional de la reproducción y oferta de fuerza de trabajo a cambio de un salario. ⁵
- 3) También genera y pone en circulación una considerable corriente de bienes y servicios producidos para el mercado, destinados a otras economías domésticas (interiores a la economía doméstica agregada) o al resto de la economía (economía empresarial capitalista o economía pública). Asimismo puede ser importante el porcentaje internacional de esos flujos, sobre todo en zonas de frontera abierta. ⁶
- 4) Sus transacciones con el resto de la economía —nacional o internacional— se hacen según ciertos términos del intercambio, uno de cuyos elementos principales es el salario real. Sin embargo ese precio relativo (el salario monetario en relación con el valor de una canasta de bienes de primera necesidad)
- 5) Además de sus relaciones con el resto de la economía, la economía doméstica agregada tiene dos niveles de intercambio internos:

• entre unidades domésticas, fundamentalmente mercantil (ya mencionado), pero

incluyendo también trueques e intercambios directos de trabajo social cooperativo, solidario;

- intra unidad doméstica, que incluye intercambios fundamentalmente no mercantiles entre miembros de la unidad doméstica.

Las relaciones de producción en la economía doméstica y los alcances de la comunidad

Las formas de trabajo doméstico suponen una *división "técnica" del trabajo* (es decir: no mediada por el mercado) en el interior de la unidad doméstica, entre unidades domésticas de una misma comunidad y, eventualmente, entre comunidades. Las relaciones de producción domésticas están organizadas como una sobreconformación de las relaciones de parentesco (de afinidad y consanguinidad), étnicas, de vecindad u otras, constitutivas de cada nivel de la economía doméstica. ⁷

Cuando algunas de estas unidades son tratadas por los agentes externos como "microempresas" atrasadas, se ocultan las diferencias cuantitativas respecto de esa forma de organización denominada "empresa": las relaciones interpersonales son determinantes, las relaciones de producción no se han objetivado en una burocracia, tienen un gran peso las relaciones de parentesco, étnicas, afectivas, etcétera. ⁸

La apropiación de recursos en el interior y entre economías domésticas —medios de producción o de consumo, conocimientos, etc.— no está entonces regida exclusivamente por las leyes del mercado, aunque está articulada como éstas: incluye mecanismos como el de la distribución de recursos según ciertas reglas de reciprocidad, la ocupación de hecho de tierras y espacios públicos, las conexiones ilegales a redes de electricidad, la organización reivindicativa ante el Estado, el clientelismo, la mendicidad o, esporádicamente, la "recuperación" popular de bienes para satisfacer necesidades elementales, etcétera.

Estas acciones individuales o colectivas pueden ser ejercidas contra los intereses de otras unidades igualmente populares. En todo caso, lo que los agentes de esta economía consideran un acto económico legítimo y de acuerdo con usos y costumbres — generalmente asociados con la necesidad de reproducción de la vida biológica y cultural de sus miembros— puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la sociedad (Haldy y Satterthwaite, 2987).

El peso de las relaciones económicas (mercantiles y no mercantiles) intra-economía popular es relativamente alto, y muchas de las actividades que allí se establecen cumplen a nivel macrosocial un papel redistribuidor más que creador de riqueza (la intermediación informal "socialmente innecesaria", por ejemplo). En cualquier caso, no puede postularse que este agregado sea una "economía de solidaridad", en el sentido de que sus relaciones internas son predominantemente solidarias y no competitivas (Razeto: *La economía de solidaridad...*, 1987; 1990). El grado y las formas de solidaridad deberán ser determinados en cada caso y coyuntura local o nacional específica.

Es necesario diferenciar que, en lo que hace a sus reglas de distribución del producto, hay dos niveles distintos:

- a) entre los miembros de una unidad dada: basadas en la reciprocidad más que en la productividad individual o en relaciones de poder;

- b) entre los miembros de una comunidad dada y de diversas comunidades: basadas en la combinación de una fuerte concurrencia y ciertas reglas de reciprocidad, vigentes dentro de ciertos ámbitos más o menos limitados.

Las relaciones de reciprocidad, debiendo ser objetivamente reconocidas, no dejan demasiado espacio para la idealización de que han sido objeto por algunas corrientes de la EP o por algunas ONGD. Como indica Marshall Sahlins, incluso en relaciones de tipo tribal, basadas en el parentesco, anidan *diversos grados de reciprocidad*, de los cuales el tipo ideal de desprendimiento unilateral, sin exigencia o expectativa de recibir algo a cambio, es sólo un caso, ligado a las formas más cercanas de parentesco, pero que se va graduando al punto de llegar a formas de trueque donde se intenta obtener la máxima ventaja en el intercambio. De modo que asociar automáticamente comunidad con las formas más generosas y solidarias de reciprocidad es un error (Sahlins, 1972).

A esto se agrega que son pocas las comunidades existentes en América Latina que no estén ya sobreconformadas por culturas donde el mercado y el Estado, la despersonalización del intercambio de mercancías y la formación de una ciudadanía de individuos (por rudimentaria que sea) han habilitado la fuerza de las relaciones de parentesco u otras constitutivas del concepto de comunidad, como las relaciones de vecindad.

Para contribuir a la construcción de una economía popular es más pertinente analizar más objetivamente la vinculación entre "solidaridad" e interés, la que puede efectivamente estar matizada y regulada por reglas morales que tienden a mantener la existencia de la comunidad como tal. También, tal como en las comunidades tribales, otras relaciones pueden sostener los intercambios materiales, como las de autoridad, o las de poder político, reflejadas en diversas formas de clientelismo y compadrazgo.

La fascinación moral por la comunidad sólo puede sostenerse racionalmente si se piensa en el modelo de comunidad aislada. Entre otras cosas, la categoría de comunidad implica lógica y realmente el concepto de "los no pertenecientes a la comunidad", o "las otras" comunidades, para las cuales no se aplican los mismos valores y reglas de comportamiento. Pueden muy bien ser vistos como enemigos, o aplicárseles reglas de intercambio muy lejanas de la reciprocidad generalizada, incluyendo la apropiación por el robo o la ocupación, o la competencia por recursos de inversión pública o privada. (Sahlins, 1972).

Pero la cuestión de fondos es, en términos de Agnes Heller (Heller, 1977), que en las sociedades en desarrollo hay diversas formas y niveles de integración, que van más allá de la sumatoria, enfrentamiento o coexistencia de comunidades diferenciadas. Así la sociedad en una superación moderna de las limitaciones de la comunidad —basada en relaciones "locales" de parentesco, territoriales, o incluso culturales en sentido más amplio (idioma, ancestros comunes, etc.). Pero se fundamenta en la relativa subsunción de las otras identidades y formas de existencia, en su reconfiguración y adecuación para los valores y normas de vivir en sociedades heterogéneas.

Las tensiones de la economía popular

El referente empírico del concepto propuesto de "economía popular" sólo ha sido hasta ahora su posible matriz generadora: un *segmento económicamente inorgánico* del sistema

capitalista. En esto diferimos de quienes utilizan ese término para referirse a las actividades económicas populares en su estado actual. De hecho, los sistemas capitalistas reales se denominan así no porque se compongan sólo de empresas capitalistas sino porque, siendo un agregado heterogéneo pero articulado, su movimiento de conjunto y sus leyes principales están denominados por la lógica del capital.

Aunque en las sociedades capitalistas de la época industrial se dio un alto grado de mercantilización de la reproducción de la fuerza de trabajo, las unidades domésticas (y el Estado) siguieron jugando un papel extramercantil en dicha reproducción, con los consabidos efectos del trabajo doméstico no remunerado, la subvaluación del producto nacional, etc. pero no por ello llamamos economía popular a esa actividad, ni correspondería hacerlo sólo porque se incrementa su peso en la economía. Es necesario un cambio cualitativo para que amerite crear un nuevo concepto empírico.

El agregado de economías domésticas, sobre cuya base puede constituirse la economía popular, sólo ha manifestado su potencial como forma relativamente autónoma de organización económica, cuando la dinámica del capital y el Estado ha sido insuficiente para incorporar sus recursos y subsumir sus relaciones, como en el caso de la actual crisis y transformación económica global.

En ese sentido, cuando en adelante hablemos de **economía popular** estaremos refiriéndonos a una *posible* pero aún no constituida configuración de recursos, agentes y relaciones que, manteniendo algunas características cualitativas centrales del agregado de economías domésticas, institucionalizaría reglas internas de regulación del trabajo y de la distribución de sus resultados, *articulándose como subsistema* en relación con el conjunto de la economía.

En contraposición con la *economía del capital*, cuyo sentido está dando por la acumulación, *el sentido de esta verdadera economía del trabajo estaría dado por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros*. Considerando las tendencias a la exclusión estructural de una parte significativa del capital humano, hay una mayor probabilidad de construir ese subsistema en la época actual.

No es entonces el tamaño de sus elementos,⁹ ni la ausencia de control por parte del Estado, ni su productividad, ni el tipo de bienes o servicios que produce, sino la calidad de sus relaciones y el sentido de sus productos lo que caracteriza a la economía popular. *Desde esta perspectiva, el capital humano no es visto como recurso externo que se puede explotar subordinándolo a una lógica de acumulación, sino como un acervo inseparable de la persona, de la unidad doméstica y, por extensión, de la comunidad, cuyo desarrollo eficaz incluyen inmediatamente la mejoría en la calidad de vida de sus miembros.*¹⁰

Tampoco caracteriza a la economía popular el carácter no mercantil de sus actividades. El peso relativo de actividades mercantiles y no mercantiles no es permanente, sino que depende de los costos y ventajas alternativas del uso de la capacidad de trabajo. Por lo demás, su dinámica —como anticipa en su estado de agregado aún inorgánico— puede ser contradictoria. Por ejemplo, si se logra aumentar los ingresos salariales, puede aumentar el consumo de mercancías de origen capitalista, reducirse el trabajo mercantil y no mercantil y, en consecuencia, reducirse el grado de autonomía relativa. Así, un aumento de los ingresos “externos” de este agregado inorgánico no siempre traería una dinamización interna acumulativa, al producirse fuertes filtraciones hacia el sector empresarial y la economía pública (impuestos).¹¹

Igualmente, un aumento de la demanda de sus productos provocaría un desarrollo de las unidades productivas pero, en algunos casos, las sacaría del ámbito popular ubicándolas

en el empresarial capitalista. Normalmente, el "desarrollo del sector informal" implicará un proceso de diferenciación, mediante la concentración y centralización de recursos, y el desarrollo de relaciones capitalistas, es decir, una reducción del mismo sector informal. El punto de partida es, entonces, un agregado básicamente inorgánico, subordinado e inestable que, librado al juego de fuerzas del mercado, no podría ir colectivamente más allá de la reproducción inmediata y desigual de sus miembros.

Por otra parte, la automatización, la baja generación de excedente económico, de alta complejidad y un bajo umbral de entrada, son características que impiden una concentración y centralización dentro del sector, tendencias propias en cambio del desarrollo económico capitalista. Esto no obsta para que se den procesos de solidaridad mecánica, con comportamientos cuasi-monopólicos, como puede ser el caso de las asociaciones de transportistas urbanos o ciertas redes de comercialización de productos agrícolas o artesanales.

Otra característica relevante es la *multiplicidad de identidades* que constituyen este complejo conglomerado, y su *inorganicidad social*. Mientras que algunas de sus identidades, en especial las conectadas estructuralmente con el desarrollo de la economía empresarial han alcanzado un grado elevado de organización (sindicatos obreros), el conjunto se caracteriza por una fragmentación organizativa (múltiples movimientos sociales y organizaciones corporativas, parciales en su representatividad genérica y locales en sus ámbitos) que, por lo demás, no alcanzan entre todas a representar a las bases populares. Esto se aprecia más claramente cuando se compara con el grado de cohesión, organización y relativa homogeneización alrededor de algunas identidades de la economía empresarial capitalista.

3.2 Algunas precondiciones para la convergencia entre la construcción de una economía popular y el Desarrollo Humano

Las especialidades del punto de partida de la economía popular se expresen muy parcialmente en su baja productividad, medida con los criterios del sector moderno. Su diferencia cualitativa se expresa mejor en las altas proporción de insumos de energía humana física respecto de los insumos de conocimiento que requieren sus procesos de producción y circulación y, dentro de los insumos de conocimiento, el mayor peso relativo del conocimiento común, basado en la práctica, respecto del teórico-científico. Siendo su mayor recurso el capital humano, un cambio en estos indicadores no necesariamente requiere el paso a una empresa capitalista.

Tratándose, además, de un subsistema económico regido no por la acumulación del capital monetario sino por la reproducción ampliada de su capital humano, su desarrollo —y su contribución al desarrollo de los otros sectores de la economía— dependerá del cambio de calidad de dicho capital. *El concepto filosófico de capital humano puede encontrar su mayor fundamento y campo de contrastación empírica en el intento de superación de las prácticas económicas populares en las sociedades en desarrollo.*

El crecimiento y cambio de calidad de este sector requerirá de un esfuerzo fundante, que incluye entre otras cosas:

- a) la reorganización de las relaciones, comportamientos y expectativas internas, equivalente por sus alcances a las que se están produciendo en la economía empresarial moderna y en la administración pública;

- b) el logro de relaciones de intercambio más equitativas con los otros subsistemas económicos —la economía empresarial capitalista y la economía pública—;
- c) la adición sustancial de aquellos recursos productivos externos —es decir, no reproducibles actualmente en su interior— que limitan su desarrollo: tierra y servicios de infraestructura, crédito, tecnologías y recursos educativos dirigidos a este nuevo desarrollo, entre otros.

La apropiación de estos recursos podrá ser hecha a través de.

- la reducción o anulación de las actuales transferencias de este sector hacia el resto de la economía (sistema fiscal en general, socialización de la deuda externa);
- la regulación de un intercambio mercantil justo, incluidos justos salarios por la fuerza de trabajo; ¹²
- las donaciones de agencias de ayuda y ONGs;
- la transferencia de recursos a partir de procesos políticos (reivindicaciones de tierras públicas, reforma agraria, tasas de crédito preferenciales, subsidios a los servicios públicos, etc.);
- el desarrollo e internalización de su reproducción (en la medida que vaya haciéndose cargo de una mayor parte de los servicios de salud, educación, fondos de seguridad social, crédito, investigación tecnológica, construcción de infraestructura física, etc.), lo que a su vez puede crear otras limitantes externas que deberán ser encaradas a su tiempo.

Las proyecciones indican que la modernización y apertura de las economías latinoamericanas implican el desarrollo de un sector empresarial integrado a los procesos de acumulación y comercio internacional, cuya competitividad dinámica requerirá la continua reinversión diversificada en actividades del mismo núcleo empresarial más concentrado. Se puede argumentar que el desarrollo y la modernización nacional requieren que esa dinámica no sea limitada por criterios extraeconómicos de integración social y redistribución fuerte. ¿Cómo lograr entonces un consenso para movilizar los flujos económicos fundantes que demanda la construcción de una economía popular?

Están, por supuesto, las justificaciones morales en nombre de la equidad y la calidad de vida de las mayorías. Pero esta aproximación tiende a desembocar en la focalización para aliviar la pobreza, perpetuando una situación conflictiva e inestable en tanto depende de una continuada voluntad política. Por ello interesa explorar la posibilidad de una transformación estructural, que pueda crear bases de autosustentación popular y en el

mediano y corto plazo convenir incluso a las economías capitalista y pública. Entre otras razones, pueden argumentarse las siguientes:

- a) Una primera razón para aceptar la transferencia de recursos es que el núcleo empresarial capitalista en todo caso debe derivar una parte del excedente del que se apropia para sustentar una política asistencialista, porque su propia viabilidad económica requiere mantener dentro de niveles soportables la dualización/exclusión permanente de masas urbanas y rurales (aplicando la argumentación a favor de la reforma social del PNUD/BID). Pero esto plantea el problema de que las necesidades básicas no tienen límite práctico a la vista —lo que las convierte en una cuestión continuamente politizable—, y los costos de satisfacerlas de manera permanente y dinámica pueden reducir la competitividad del sector capitalista de seguir generando excedentes suficientes para cubrir a la vez su propio desarrollo y la cuota de compensación social. Si existe la alternativa de una inversión inicial que ponga en marcha un proceso de reproducción de las mayorías sin requerir un flujo continuo de transferencias, eso puede ser más conveniente.
- b) La reversión inicial de recursos puede verse como un aporte estratégico de excedente, no por razones morales o políticas, sino para desarrollar otro polo económico interno, también moderno, ¹³ de alta calidad, cuyo proceso de producción entrará en relación con ofertas y demandas del núcleo empresarial concentrado y también con los mercados internacionales, contribuyendo así directamente a la dinámica del desarrollo nacional.
- c) En particular, el subsistema de economía popular, además de producir bienes, reproduce el capital humano, de cuya calidad depende también la competitividad dinámica del sector empresarial concentrado.

Como punto de referencia para eventuales cálculos, cabe plantear un modelo de flujos económicos basado en el criterio de transferencia y justicia fiscal. Esto va de acuerdo con el principio teórico impulsado hoy por el BM y el BID, en nombre de la eficiencia del mercado, de que cada quien debe pagar por lo que recibe (que implica *recibir equivalente de lo que se paga*). Esto supone revisar las políticas fiscales, de modo que los aportes agregados de los sectores populares sean revertidos en obras y servicios eficientes, dirigidos a potenciar y articular la misma economía popular, en particular en relación con su capital humano. Según este criterio, no debe admitirse ninguna transferencia oculta de recursos desde la economía popular a la economía empresarial capitalista o estatal. Por otra parte, el mismo implica que los costos de las obras de infraestructura y los servicios públicos que requiera para su competitividad el sector concentrado sean socializados dentro de ese mismo sector, sin posibilidad de hacer recaer la carga sobre los sectores populares.

Pero no sería suficiente: ya hay mucha expoliación acumulada, y el punto de partida mismo debe ser corregido. Una rectificación indispensable *es revisar la socialización del pago de la deuda externa*. Quienes se beneficiaron con ella deberían pagar lo que todavía resta, y lo que han pagado injustamente los sectores populares debería devolverseles a través de operaciones especiales en su beneficio (swaps, etcétera). ¹⁴

Posiblemente así el sector capitalista se interesará más en la renegociación de una deuda que deberá pagar con sus propios recursos. Los sectores populares no deben contribuir a pagar la deuda de otros en nombre de la competitividad del sector concentrado, y sobre la base de la promesa de que luego vendrá el rendimiento de esa inversión en términos de derrame, pues un derrame capaz de reintegrar la sociedad está fuera de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías, aun en el caso de que hubiera una normalización de la inversión capitalista. Por lo demás, los sectores populares ya están haciendo un aporte forzado a la competitividad, a través de las bajas remuneraciones que reciben por su trabajo.

Es importante destacar que, por más que se descentralicen los servicios sociales a nivel local y autogestionario, una parte de la política social deberá siempre permanecer en la esfera pública nacional, sea por razones de eficiencia económica o de equidad distributiva. Una vez medida la efectiva contribución de la economía popular al erario público, se pueden redimensionar las políticas sociales, y las ganancias en eficiencia que se registren por la reforma administrativa del Estado serán en beneficio de estos sectores, lo que convertirá a que la reforma del Estado sea una cuestión de interés directo de las mayorías.

Igualmente, como se dijo, es indispensable dotar a la economía popular de recursos productivos, a través de la asignación de tierras u otros recursos públicos. Una parte del crédito y la ayuda para el desarrollo deberá ir a estos sectores, que deberán pagar por ellos cuando sean reembolsables (y otro tanto hará el sector concentrado). En la medida en que los subsistemas económicos y sus infraestructuras estén ya relativamente articulados o compartidos, no se trata de hacer diferenciaciones físicas sino de impulsar las responsabilidades y usos correspondientes. No se está hablando entonces de dualizar estructuras físicas o administrativas, sino de hacer claras imputaciones de ingresos y gastos, y diseñar programas diferenciados, aunque complementarios desde una perspectiva nacional, admitiendo una economía compuesta por subsistemas que responden a lógicas distintas.

Recomenzando de este modo, la economía popular puede dejar de ser un agregado informe y desarrollarse como un polo integrado e integrador de la economía nacional, con su propia lógica pero abierto, con intereses colectivos que pueden diferenciarse de los intereses de los grupos de empresas concentradas, si bien estableciendo relaciones de mutuo beneficio con ese sector. Por lo pronto, el desarrollo del capital humano se traduce en la disponibilidad de una fuerza de trabajo con las habilidades que requiere la competitividad internacional, y un crecimiento del sector empresarial capitalista no necesariamente es negativo para la economía popular. El conflicto surge si se pretende fundar la acumulación privada en el sacrificio del sector popular. O si se compite por dotaciones originarias de recursos naturales o bienes públicos.

Este desarrollo no está entonces exento de conflictos entre sectores —por sus relaciones de intercambio, la competencia por recursos y las políticas del Estado— o incluso de conflictos internos a la economía popular. Pero ninguna política que efectivamente intente seguir la propuesta de DH a partir de nuestras sociedades concretas puede ser fácil o estar libre de contradicciones.

Si el discurso del DH —hecho por intelectuales para intelectuales— pretende ser efectivo, debe pasar al menos por dos pruebas:

- 1) ser puesto en términos operativos para la *intelligentzia* internacional, gubernamental y no gubernamental, de modo que los operadores puedan

guiarse eventualmente por el, lo que exige precisar conceptos y concretar las consecuencias prácticas de sus formulaciones;

- 2) llegar a los agentes sociales de base, a los activistas, a los organizadores que trabajan día a día con los sectores populares en el mundo, profundizando esa relación.

Lo primero requiere un desarrollo distinto del discurso, interrelacionándose con el diseño de programas, políticas, mecanismos y proyectos que enfrentan los problemas concretos de la gente. Lo segundo requiere una matriz de comunicación previa, que las ONGs están en condiciones de contribuir a proveer, pero también la habilidad de moverse dentro de un marco estratégico sin quedar paralizado por el dogmatismo sin caer en el maquiavelismo, llevando el conflicto más allá de lo que pretenden los propios sujetos del desarrollo.

3.3. El sentido político-democrático de construir una economía popular

La definición amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica tiene motivos políticos, en un doble sentido:

- a) por estar pensada desde el proyecto de ampliación de la capacidad de los sectores populares para determinar las condiciones de su vida, sea por su gestión directa sea por su peso en el sistema democrático que determina las políticas estatales:
- b) porque, con una mayor autonomía material, las mayorías populares pueden contribuir a una democratización y estabilización efectiva del sistema político, convirtiéndose en un componente básico de la autodeterminación nacional.

Por el contrario, aceptar la focalización en la pobreza —si es que no es en la indigencia— que proponen los OI, implicaría que lo popular excluye a las capas de ingresos medios, a los técnicos y profesionales, etc. esa segregación llevaría de hecho a reducir la posible estrategia popular a la reivindicación frente al Estado, a continuar su dependencia de donaciones y servicios “externos”, o al acceso a créditos limitados difíciles de reembolsar. Equivaldría, sobre todo, a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos autónomos.

Para que del campo popular surja un proyecto alternativo de desarrollo o transformación societal es necesario que éste gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural. Con este propósito, debe constituir una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres o los indigentes. Y, sobre todo, no podría significar una contribución a una alternativa civilizatoria como la del DH.

La economía popular debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios si quiere ser dinámica. Debe incorporar, por ejemplo, y en lo que hace a lo económico, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, a

las ONGs, a movimientos reivindicativos —como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, de consumidores—, ¹⁵ a movimientos con fundamentos ideológicos distintivos —como las comunidades eclesiales de base, etc.—. Debe incorporar redes de subsistencia y redes de intercambio cultural y científico, a organizaciones usualmente reconocidas como productivas y a otras generalmente no reconocidas como tales (por ejemplo, el movimiento de EP o los clubes deportivos).

Porque la economía popular debe apelar no sólo a la movilización y dirección de recursos mercantiles, sino a la generación y movilización de recursos —como la energía de los jóvenes para alfabetizar o vacunar, o de los vecinos para sanear el medio ambiente— que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural para compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos comunitarios y societales. Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficiente, congruente con sus metas, así como de regulación social de las relaciones de mercado.

La autonomía total es imposible, y hasta indeseable, de modo que se trata de articular niveles de autonomía doméstica, comunitaria, local, popular, con niveles de heteronomía provenientes del sistema capitalista nacional y, cada vez más, mundial. En todo caso, la autonomía no puede ponerse como condición previa de la eficacia, sino que debe ir construyéndose sobre la base de propuestas eficaces, que constituyan una alternativa a la dependencia del derrame proveniente de crecimiento del capital mundial.

Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, plantear proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que superen la visión de que el principal medio de control es la propiedad de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir democráticamente sobre las políticas del Estado u otros organismos que asignan recursos, así como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado.

Dado el carácter proyectivo pero a la vez político de esta propuesta, se instala aquí una tensión —entre la presión de las necesidades urgentes y la prefiguración de nuevas relaciones—, que suele aparecer representada, por un lado, por los agentes populares particulares e incluso por sus organizaciones de base, y, por el otro, por teóricos, investigadores o políticos y sus organizaciones —desde ONGs hasta movimientos y partidos políticos—, que pretenden orientar estratégicamente las acciones populares. Conjugar ambos elementos es fundamental para avanzar en el DH.

3.4. El punto de partida del conocimiento: el papel de la educación y el aprendizaje en la construcción de una economía popular y su sujeto

Plantear un proyecto alternativo y las vías para lograrlo requiere, en el punto de partida, *un componente de conocimiento teórico* y por tanto educativo —dado que se pretende operar participativamente— que no puede ser limitado a la matemática, la lectoescritura o la técnica. Debe incluirse un conocimiento que haga inteligibles las estructuras impuestas como sistema natural, que permita anticipar consecuencias de acciones agregadas y que exponga a la luz el poder en todas sus formas.

En lo que hace a la economía, implica develar que detrás de los precios y las regulaciones hay una distribución del poder económico y político que no corresponde con

el peso social de las mayorías populares. Implica anticipar adónde conducen las acciones motivadas individualmente pero que conforman un verdadero comportamiento colectivo, como las llamadas "estrategias de sobrevivencia".

Entonces, el punto de partida no es solamente esa matriz socioeconómica popular, sino también el Estado del conocimiento históricamente decantado bajo la forma de generalizaciones teóricas o reglas de acción. Éste no es el lugar para reflexionar sobre la crisis de las ciencias sociales, o de la ciencia en general, pero sin duda que un proyecto de la envergadura del de DH se basa en proposiciones teóricas, y pretende encarnarlo en la construcción de una economía popular supone que se dispone de teorías específicas para tal fin. Esa función de instrumentar la teoría —no bajó la forma de verdades definitivamente sino como hipótesis racionales— es fundamental para la concepción y la concreción de una propuesta alternativa popular.

Pero si los intelectuales se limitan a la función de representar las teorías pertinentes en el mundo popular, no es de extrañar que predominen los desencuentros entre dos lógicas y horizontes temporales tan diversos. Aunque en América Latina de han dado convergencias, e incluso situaciones de "organicidad" entre intelectuales con orientación estratégica y dirigentes populares, esto muchas veces ha tenido más que ver con la necesidad del movimiento popular de participar en la producción del discurso público, cuyas reglas de formación como controladas precisamente por intelectuales.

Una condición para superar este desencuentro es que el pensamiento estratégico se articule con un *componente práctico* y también educativo: la continua e insustituible comprobación práctica de que hay formas no espontáneas, complementarias o más eficaces para resolver los problemas de la reproducción cotidiana, asociadas a valores, a instituciones, y a una distribución del poder diversa de la existente. Esto, a su vez, requiere de conocimientos técnicos que no se encuentran en las grandes teorías sociales.

Conjugando en un mismo proceso colectivo la acción y la reflexión, se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros, sin el cual siempre volverá a repetirse la dicotomía entre masas reactivas y dirigencias poseedoras de "la verdad". Aquí puede ayudar la existencia de una tendencia objetiva a la ampliación de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida —es decir, lo inconsciente y por tanto cuestionable—, y que van dando lugar al enriquecimiento de la concepción del mundo por parte de los sectores populares y al planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana. ¹⁶

Pero ese proceso se acelera si cabalga sobre *experiencias económicas exitosas*, que van dando seguridad para emprender otras tareas. En todo caso, los aspectos subjetivos, la constitución de un sujetos popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden ser presupuestos sino un resultado posible que sólo puede lograrse tras el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que sean capaces de ir planteando los sectores populares.

Pero este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado, hecho modelo, que la teoría prefigura. La teoría no puede ser el detonante ni lo que caracterice una propuesta popular. Por otro lado, porque las teorías con que contamos se quedan cortas de ese objetivo. Por otro lado, porque sólo un proceso de aprendizaje donde teoría y práctica se realimenten, sin presuponer ni la verdad ni la eficiencia de una u otra, puede producir un fortalecimiento democrático y duradero del campo popular.

¿Cómo podría hacerse esto si el campo popular quedara delimitado como los pobres e indigentes, como los que tienen la sabiduría popular pero no el poder de la teoría de que

fueron expropiados y si, por otro lado, separados de ellos, quedarán la mayoría de los intelectuales y técnicos, vistos como privilegiados que habrían medrado con los sistemas de seguridad social?

El punto de partida es, pues, también —pero no exclusivamente, como algunas variantes de la EP parecerían creer—, la cultura popular, su saber práctico, sus hábitos, sus actitudes, sus autojustificaciones, sus visiones del mundo, así como sus objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas. Una cultura heterogénea, resultante de la compleja interacción entre estrategias de dominación y la resistencia a esa misma dominación. Una cultura cruzada por las contradicciones de derivan en la introyección de valores orientados por el ascenso social, en condiciones en que su logro era posible solo para una parte de la sociedad. Una cultura subordinada, que ha sido capaz de asimilar con asombrosa facilidad las nuevas imágenes., las nuevas figuras salvadoras, las nuevas propuestas de acción, las nuevas interpretaciones de las luchas populares provenientes del sistema de dominación cultural.

La difícil tarea que tiene la acción política es partir de esa matriz socioeconómica-cultura, ubicándose en su interior mismo, para desarrollar una cultura popular no subordinada pero abierta al mundo, combinando la lucha simbólica y la lucha por la reproducción material. Es esencial entonces no admitir la separación entre lo simbólico y lo material. Porque entre otras cosas se trata de participar, ideológica pero sobre todo prácticamente en la definición del sentido de las nuevas políticas estatales, de Los OI, de lagunas ONGs, pero también de los mismos actos económicos que constituyen la experiencia generalizada de los sectores populares latinoamericanos.

Cultura popular y economía popular deben entonces pugnar por automatizarse articuladamente. No se trata de crear instituciones e imponer valores superiores —según una racionalidad práctica— en el “frente cultural”, mientras se trabaja instrumentalmente en el “frente económico”, para lograr la sobrevivencia material, sino de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde nuevos valores e instituciones vayan surgiendo también de la práctica de reproducción económica.

Esta tarea sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos, asistentes sociales, investigadores, pastores, técnicos y profesionales, artistas, los educadores mismos, etc.) incluidos en un amplio movimiento cultural que abarque múltiples formas organizativas —tradicionales y nuevas— y dimensiones de la acción social; que incluya múltiples identidades de lo popular; que tolere ritmos no sincronizados de avance —admitiendo numerosos puntos de iniciativa que puedan incluso turnarse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización— mientras la experiencia se va decantando y la reflexión ya haciendo inteligible el movimiento de conjunto y desarrollando un nuevo paradigma social.

XII. La política educativa y las necesidades básicas desde la perspectiva del desarrollo de una economía popular

1. El carácter prioritario de la educación en América Latina

Aun si sus tasas de escolaridad y alfabetismo son superiores a otras regiones, eso no ha impedido que América Latina sufriera una década de tasas negativas de crecimiento, con niveles inéditos de desocupación y subocupación, ni ha hecho menos grave el proceso de degradación del capital humano, de pérdida de expectativas positivas. ¿Es posible dejar la solución de estos problemas en manos del mecanismo automático del mercado mundial? ¿O es necesaria una inversión coordinada, masiva y sostenida que, según la estrategia del DH y la propuesta de CEPAL/UNESCO, debería tomar como eje a la educación?

Se afirma que en la competitividad está la clave, pero se exige una competitividad instantánea y simultánea con los países industriales, que comandan los ambientes y tecnologías de avanzada y, a la vez, con otros países en desarrollo que tienen una oferta prácticamente ilimitada de mano de obra, valuada por salarios que supondrían para muchos países de América Latina ir hacia atrás no una sino varias décadas en su desarrollo. Posiblemente la vía del desarrollo para América Latina esté en alguna combinación intermedia.

Se afirma que la producción y difusión del conocimiento, encarnada en el capital humano, será la fuerza productiva fundamental para lograr esa competencia, pero se propone dejar en manos del mercado mundial la formación de los recursos técnicos de avanzada, mientras los Estados nacionales se concentran en lograr una equidad basada en extender el acceso a los niveles primarios. Implícita en esto parece estar la proyección de propiedades periféricas "operadoras", limitadas a utilizar el conocimiento que se incorpora en máquinas y programas diseñados en el Norte para el mercado global.

El hecho de que los indicadores de DH utilizados sitúen a América Latina más alto en el *ranking* que otras regiones en desarrollo no puede admitirse como argumento para negarle prioridad en nombre de indicadores de equidad a nivel mundial. Los recursos para lograr mayores niveles de equidad y desarrollo en las regiones menos desarrolladas no pueden ser provistas a costa de otras regiones en desarrollo, así como en lo interno la equidad no se puede resolver con una transferencia desde los sectores populares medios a los más pobres.¹⁷

De lo contrario, mientras se afirma que lo fundamental para el desarrollo es el capital humano, en nombre de una equidad matemática se permitirá degradar y destruir el capital ya acumulado. Ése ha sido el método histórico de la inversión durante la ola de predominio de la industria y sus mecanismos de competencia: crear riqueza mediante la destrucción y obsolescencia de la existente. Pero no es admisible un planteamiento moral que signifique la destrucción literal del capital humano existente para eventualmente crear un nuevo capital humano.

Justamente por tener un punto de partida más alto, América Latina es una de las regiones en desarrollo donde una inversión en educación —ajustada a sus necesidades específicas— podría evitar un subdesarrollo adicional y a la vez lograr una situación de desarrollo sustentable y autosustentado que no dependa ya de la ayuda externa. Ello supone efectivamente incorporar a los sectores aún marginados del sistema educativo, así como reorganizar la economía y los importantes recursos técnicos e intelectuales ya acumulados. Pero requiere una estrategia integral de inversión social y económica, de la cual la educación puede efectivamente un eje fundamental.

Posiblemente los latinoamericanos tienen aún recursos para sobrevivir a través del mismo mercado que contribuyeron a forjar y que ahora los excluye. Pero el mismo desarrollo del mercado produjo graves inequidades y conflictos, de cuyo procesamiento social y político resultó, por compensación, un Estado con políticas de seguridad social a

imagen de las de los países industrializados. Y ahora, por una decisión política de orden mundial, fundamentada en el poder más que en la razón, dichas políticas están reducidas dramáticamente, con lo que la crisis que viene del mecanismo de mercado no sólo no es compensada sino que es amplificada por la voluntad política.

Se está pidiendo a los sectores populares que renueven sus capacidades para actualizar la fuerza de trabajo requerida por el "sector formal"; se les está pidiendo además que se hagan cargo de una parte creciente de los servicios públicos —a través de los gobiernos locales o de formas autogestionadas— y que lo hagan con tecnologías innovadoras y eficientes; se les está pidiendo que participen para profundizar la democracia. Pero todo esto demanda nuevos conocimientos, destrezas y capacidades a todos los niveles, así como la capacidad para investigar y asimilar información sobre el mundo en vertiginoso cambio. ¿Qué educación debe proveerse, qué NEBA deben ser satisfechas con prioridad?

Por una parte, la misma historia latinoamericana de desarrollo económico, de gestión de las demandas sociales, de niveles relativamente altos de satisfacción de las necesidades y de generación de expectativas de desarrollo intergeneracional, han dejado un nivel de explicitación de necesidades insatisfechas que puede facilitar indirectamente la "identificación" rápida de las NEBA. Por otra, estamos pasando por cambios de magnitud civilizatoria, en virtud de los cuales las tendencias del pasado pueden haber perdido significación para el futuro.

En todo caso, debe insistirse en que *la tarea de determinar las NEBA no es ver, medir o preguntar lo que ya está definido. Se trata más bien de un proceso participativo de reconstrucción de demandas y motivaciones, junto con una evaluación de los recursos y capacidades disponibles, en el marco de un proyecto de desarrollo sustentable, sin la cual no sería posible formar esa voluntad colectiva necesaria para su efectivización.*

En esto jugará un papel fundamental la conformación de una economía popular crecientemente integrada y dinámica. El papel de los educadores y promotores del desarrollo popular, en conjunción con otros actores, puede ser definitorio para el éxito de la tarea. Pero se requiere además una fuerte inversión de recursos desde la sociedad, la economía empresarial capitalista, la economía pública y las agencias internacionales. Se trata de garantizar de manera eficiente y dentro de una estrategia integral de desarrollo de la economía popular.

Para hacer que esa inversión resulte exitosa y ejemplar —algo que se requiere por razones políticas pero también éticas—, es necesario no sólo un salto cualitativo del sistema educativo, sino una inyección de recursos dedicados a la educación para la vida, desde las escuelas de todos los niveles, desde formas no convencionales de educación de niños, jóvenes y adultos, cuyo sentido esté dado por un proyecto de desarrollo social y personal. *La Educación para Todos debe significar efectivamente que todos los miembros de la sociedad puedan participar en un proceso educativo cualitativamente adecuado para esta nueva época.*

2. Calidad de la educación y desarrollo desde la comunidad

Los analistas coinciden en que, salvo ciertas subregiones y países específicos, la vía principal para avanzar en la educación básica en América Latina no es la mera extensión del sistema escolar en su estado actual sino su transformación, a la que se alude

genéricamente como "mejoramiento de la calidad". Pero hablar de la *calidad* de la educación no dice mucho si no se precisa y se operacionaliza en concepto (Eduards, 1991).

El cambio en calidad puede tener varios alcances:

a) *En relación con el proceso educativo intra-aula*

¿Cómo establecer la calidad de un proceso educativo particular o del conjunto de procesos que tienen lugar en un sistema educativo? Algunos plantean (notoriamente el BM) que se debe juzgar por los resultados, entendiendo calidad como *eficiencia* y eficiencia como *rendimiento escolar*. Dicho rendimiento, a su vez, es medido por el grado de asimilación de lo enseñado, evaluando mediante test universales que permiten, además, comparar diversos modelos educativos.

Un problema de este concepto de calidad es que no abre la caja negra del proceso de aprendizaje mismo y, en todo caso, supone que el aprendizaje termina en el interior del proceso de aula. ¹⁸

b) En relación con indicadores indirectos, propios del modelo demográfico de la educación

Las tasas comparativamente altas de repitencia y deserción, particularmente reveladas para el caso de la escuela primaria, y el elevado número de años de escolarización requeridos para producir un graduado promedio, llevan a concluir que algo debe pasar con la calidad de esa caja negra llamada "proceso de enseñanza-aprendizaje". Calidad y "eficiencia" —en términos no de conocimientos sino de tiempo de graduación— parecen ser la misma cosa. Lo que lleva a proponer ciertos cambios: en el sistema de evaluación, en el sistema pedagógico, en la capacitación de los maestros, de la extensión de los ciclos y horarios escolares, etc. Sin embargo, esta vía no permite definir transformaciones significativas en el currículo —salvo el énfasis sobre competencias básicas tales como la lectoescritura, la matemática y la resolución de problemas—, ni en la relación pedagógica.

En la visión predominantemente sectorialista de la política educativa la que hace que la búsqueda de causas y variables instrumentales se mantenga exclusivamente dentro del sistema educativo. Esto puede tener su lado positivo, en tanto viene a compensar un excesivo énfasis en los determinantes socioeconómicos de los efectos desiguales de las políticas educativas uniformes, ¹⁹ [véase recuadro 8] pero se vuelve negativo si pretende erigirse en la única fuente de referencia para guiar las nuevas políticas.

8. Chile

El programa de las 900 escuelas

El programa de las 900 escuelas —más conocido en Chile como P-900— es un programa que viene realizándose desde 1990, bajo la conducción del Ministerio de Educación, con un aporte financiero inicial de los gobiernos sueco y danés. El programa, inscrito en el marco de las llamadas "políticas de discriminación positiva", está hoy integrado dentro del Proyecto Global

de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Chilena, financiado por el Banco Mundial y en ejecución desde 1992.

El P-900 surgió con un objetivo muy específico: mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los sectores más pobres, los más afectados por la baja calidad de la educación. Concretamente, se planteó como meta inicial elevar el rendimiento escolar en 969 escuelas, aquellas con los rendimientos más bajos, ubicadas todas en áreas rurales y de extrema pobreza urbana en cada una de las trece regiones de Chile, y las cuales representaban aproximadamente el 12% de las escuelas básicas gratuitas del país (con un total de 160.182 niños y 5.237 profesores). Dicho porcentaje aumentó a 15,1% en 1991. Hoy en día, el programa se propone cubrir a 1.385 escuelas, lo que representa el 20,2% de la matrícula escolar en este ciclo.

Dichas escuelas se seleccionaron a partir de los datos de rendimiento escolar arrojados por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) en 1988, así como de indicadores de la situación de pobreza del alumnado, buscándose además cierta proporcionalidad por regiones (un 10% de las escuelas de cada región).

El objetivo del programa es mejorar el aprendizaje de los niños de primero a cuarto grado en las tres áreas básicas de las cuales dependen todos los demás aprendizajes: lectura, escritura y matemática. El programa está pensando como una acción integral que cubre cinco líneas de acción:

1. Infraestructura: reparar la planta física de las escuelas, priorizando aquellas cuestiones con mayor incidencia en la calidad de la educación.

2. Perfeccionamiento docente: realizado a través de Talleres de Profesores (TP) en los que se enfatizan los métodos de enseñanza de la lectura, la escritura y la matemática adecuados para niños de sectores populares, y se analizan los problemas críticos específicos del proceso de enseñanza de las tres áreas. Además, se ayuda a los profesores a conocer mejor el contexto social y cultural de los alumnos, para lo cual se incorpora a personas de la comunidad en tareas de apoyo a la docencia (por ejemplo, las mamás de los alumnos).

3. Textos escolares: se asegura que todos los niños de ciclo básico de estas escuelas cuenten con textos correspondientes a Español, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.

4. Bibliotecas de aula y material didáctico: se distribuye a estas escuelas material educativo y bibliotecas con 40 libros infantiles por aula. Además, se les ha dotado de grabadores portátiles para ser utilizados en el proceso de enseñanza de la lectoescritura. Cada escuela cuenta también con un mimeógrafo a fin de que los profesores puedan confeccionar materiales educativos propios.

5. Refuerzo escolar por los niños: se realiza a través de Talleres de Aprendizaje

(TA), los cuales funcionan antes o después del periodo de clases, dos veces por semana, con niños en grupos de 15 a 20, y buscan reforzar la enseñanza escolar así como elevar la autoestima y la creatividad de los niños. Los talleres están a cargo de jóvenes de la comunidad, previamente capacitados.

Un elemento a destacarse en el caso del P-900 es el hecho de que el programa, hoy estatal, tiene su origen en dos ONGs chilenas, ambas centros privados de investigación educativa de gran prestigio en el país: el PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa) y el CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), quienes participaron en su formulación, negociación inicial con las fuentes de financiamiento externo y están hoy participando en su ejecución. Por sus antecedentes y por su modalidad de ejecución actual, el P-900 representa sin duda un ejemplo de un nuevo tipo de relación entre Estado y ONGs, así como entre investigación educativa y políticas educativas.

Elaboración: Instituto Fronesis
Fuente: Torres, 1992; Delpiano, 1992.

Efectivamente, esos parámetros demográficos no son exclusiva ni principalmente atribuibles a la calidad interna *per se* de los procesos educativos. Según muestran varios estudios, igual o mayor peso tienen las condiciones contextuales de la vida cotidiana de alumnos y maestros, es decir, lo que usualmente se reconoce como condiciones "externas" al proceso educativo: niveles de nutrición y condiciones del hábitat, necesidad ineludible de trabajar para obtener ingresos, insuficientes recursos para costear los gastos (visibles y ocultos) que implica asistir a la escuela, ambiente familiar o comunitario que desestimula el estudio, desvalorización social del papel del maestro, falta de motivación para el estudio en ausencia de expectativas positivas de logro social ligadas al mismo, etcétera.

América Latina puede ser vista como una anticipación de lo que ocurre en otros países en desarrollo con realidades educativas aún más precarias: el mismo éxito en la ampliación de la cobertura, la misma masividad del acceso a la escuela, provoca altas tasas de deserción y repitencia, debido a que desde una política educativa sectorial no se atiende a las condiciones del contexto. Así, la masificación supone el ingreso al sistema escolar por parte de los sectores más pobres, cuyas condiciones de vida, en sí misma, favorecen la repitencia y la deserción, en tanto el sistema "se extiende a las masas" pero sin incorporar las modificaciones necesarias para adecuarse a las posibilidades y requerimientos específicos de dichos sectores, en todos los órdenes (distancias, horarios, costos, contenidos, métodos, etcétera).

Por lo mismo, sería erróneo suponer que, logrado el acceso masivo al sistema, el único problema que resta es la retención, y que la vía para encararlo es el mejoramiento de la calidad de los factores intraeducativos. Mientras no se actúe sobre el contexto y la educación de ese contexto, cualquier política en tal sentido será *ineficiente*.

En resumen, *la calidad del proceso educativo está ligada estrechamente a la calidad de vida de educandos y maestros.* Un enfoque primordialmente individualista del desarrollo y de la educación debería tener esto muy en cuenta, si pretende ser coherente.

c) *En relación con la utilidad de los conocimientos y habilidades adquiridos para mejorar las condiciones de vida de los educandos, sus familias y comunidades.*

Aún así la "calidad" del proceso educativo fuera referida al tipo de relaciones y resultados que lo constituyen internamente, una pedagogía centrada en el aprendizaje debe incluir las condiciones contextuales, no sólo como "insumo" de acompañamiento (como cuando se agrega el desayuno escolar) sino como lugar de conocimiento, fase fundamental de la educación, pues el aprendizaje en su conjunto no se limita al tiempo y al espacio de aula.

Un contexto dinámico, participativo, que plantea continuamente a la comunidad nuevos problemas resolubles —de diverso grado de complejidad y esfuerzo comunitario— es altamente estimulante para el aprendizaje, sobre todo si contenidos y procedimiento educativos están abiertos a esa cambiante problemática cotidiana.

Por otro lado, si lo que interesa es la eficiencia medida en términos del grado de satisfacción de las necesidades de los individuos, y de la sociedad en su conjunto, es indispensable reconocer que la inversión en educación requiere inversiones complementarias. Invertir en las escuelas de una comunidad carente de inversiones que faciliten su desarrollo (otras políticas "sociales" y "económicas") sería como invertir en una fuerza de trabajo sin acceso a instalaciones productivas, o en un embalse de agua sin tener en cuenta sus relaciones con el ecosistema local. Esto es reconocido parcialmente en los informes del BM y plenamente en el documento de Jomtien.

Por último, el "contexto" no es sólo una condición más o menos favorable para la educación: es, en esencia, esa misma comunidad o sociedad humana a cuyo desarrollo quiere contribuir la educación. En consecuencia, el sentido de la política educativa está de hecho ligado por ligado por partida doble al de las otras políticas o acciones colectivas. Aquí se plantea nuevamente el problema de cómo determinar qué necesidades van a satisfacerse con prioridad y cómo se decide la asignación de recursos que requieren. Y ello depende del proyecto de desarrollo promovido desde la comunidad. ²⁰

3. Demanda educativa, necesidades básicas y desarrollo

Haciendo un paralelo con los procesos de mercado, hay una oferta y una demanda por educación, como las hay por otros servicios. Lo que en el documento de Jomtien se plantea —a veces contradictoriamente (Torres, 1993)— es que la oferta debe adecuarse a las demandas de la sociedad y, en particular, a las demandas de los sectores populares.

¿Cómo determinar esa demanda? Las demandas —monetarias o sociales— no son lo mismo que las necesidades que las suscitan. Las necesidades pueden ser tan amplias como los satisfactores existentes. Pero los sujetos van tomando decisiones, concentrando sus recursos económicos, sociales o políticos para dar forma a una demanda individual, comunitaria y social específica que les permita acceder a los satisfactores considerados prioritarios.

En algunos casos, para ser efectiva, esa demanda debe estar respaldada por alguna combinación de varios recursos; en el caso de la demanda educativa:

- 1) dinero, para pagar a quien presta el servicio o para adquirir los medios complementarios (útiles, uniformes, transporte insumos para inversiones

escolares);

- 2) disponibilidad de tiempo (con sus costos de oportunidad) para participar en el proceso de educación de parte del educando, sus familiares y/o quienes los sustituyan en otras tareas que dejan de desempeñar;
- 3) la energía personal, comunal y social que requiere la movilización política para que el Estado preste los servicios reivindicados;
- 4) tiempo de trabajo comunitario (o sus costos de oportunidad) para construir o mantener instalaciones educativas.

Cuando en el mercado se demandan objetos, la relación entre oferente y demandante es en principio externa y las personas que ejercen el comercio son plenamente sustituibles. Pero en el caso de la educación se establecen relaciones personales, comunicativas, afectivas y de poder. A esto se agrega que el "consumidor" (el educando) es a la vez responsable por la calidad de la producción, como elemento activo del proceso. De ahí, entre otras cosas, la importancia fundamental de sostener la motivación para educarse.

Otra especificidad de por menos una parte de la demanda de educación es el carácter derivado de las necesidades de aprendizaje: los conocimientos y destrezas son vistos como recursos instrumentales para realizar determinadas acciones o tipos de acciones (productivas, comunicativas, políticas, etc.). en un momento en que las bases materiales de la calidad de vida y la sobrevivencia misma de las mayorías humanas están en crisis, parece válido concentrar la atención en el carácter instrumental del conocimiento. Ese sentido instrumental surge tanto desde un punto de vista sistémico (económico, social o político) como desde el punto de vista de los deseos de los individuos o grupos.

Esto es tanto más valioso para América Latina. La historia de la región ha llevado a vincular la alfabetización, el estudio, la posesión de diplomas, con la motivación del ascenso social. Por la misma naturaleza básicamente oral y ágrafa de las culturas indígenas, por la superimposición predominante de una religión católica que no propicia la lectura de textos sagrados como rasgo cultural, la fuerza de la motivación para estudiar y hacer estudiar a los hijos ha dependido de la expectativa de éxito social y económico personal. Y la fuerte depresión de esas expectativas ha tendido a reducir la motivación a educarse, la que sólo puede recuperarse si vuelve a establecerse esa vinculación.

La motivación de conseguir trabajo remunerativo es fundamental si se trata de lograr que haya demanda para la oferta educativa. Pero si se programara la oferta sólo en función del perfil de los recursos humanos reclamados en el mercado (habilidades, destrezas, conocimientos, disposiciones y valores encarnados en los trabajadores que logran emplearse), nos limitaríamos a las demandas presentes de los contratantes de fuerzas de trabajo, en muchos casos para una economía en recesión en la que coyunturalmente predominan las inversiones especulativas.

Las cantidades y precios de los diversos trabajos contratados en la actualidad no son señales suficientes para una inversión eficiente en educación, que es, por naturaleza, de largo plazo. Debemos entonces proyectar la economía más allá de su comportamiento actual. Pero esa predicción de un desarrollo posible debe venir acompañada de políticas para hacerla realidad, para evitar una posible frustración de la oferta futura de fuerza de

trabajo asalariado o de los productos y servicios producidos con las nuevas capacidades y destrezas.

Adicionalmente, es posible ligar el conocimiento útil para el trabajo con el del desarrollo de la ciudadanía: el ejercicio de la ciudadanía no se reduce a la elección y control de representantes sociales, culturales o políticos, sino que hay muchas instancias de participación directa en colectivos de decisión o de gestión. Y hay buenas razones para pensar que el desarrollo de una ciudadanía plena supone alguna combinación de democracia representativa, democracia directa y autogestión.

Si salimos del esquema sectorial y nos ubicamos a nivel macrosocial, donde la sociedad define un proyecto para sí misma, es evidente la necesidad de actuar simultáneamente sobre la oferta y la demanda educativa. La educación juega un papel dinámico-impulsor sobre la sociedad y su desarrollo: al satisfacer necesidades preexistente y a la vez crear nuevas demandas de conocimiento, el proceso educativo es productor de sociedad y cultura, y en ello debe guiarse también por alguna proyección prospectiva de la sociedad humana y sus bases económicas, sobre todo considerando el largo periodo de maduración –tanto en términos de tiempos personales como sociales– de la inversión en educación.

4. La necesidad de invertir en la comunidad para lograr la eficiencia educativa en América Latina

En procura de un desarrollo efectivo del capital humano de los sectores populares es necesaria una inversión sectorial en el sistema educativo que abarque todos sus niveles, en especial para:

- a) revertir el deterioro económico y social de los maestros y profesores —ellos mismos parte central del núcleo reproductivo del capital humano—, incrementado sus sueldos de modo que puedan asumir una dedicación completa, invirtiendo recursos en su capacitación, y modificando los aspectos simbólicos (estatus) de su identidad; es a su vez condición para la eficiencia de las otras reformas educativas (currículos, introducción de mejores materiales educativos, vinculación con la comunidad, etcétera);
- b) desarrollar los sistemas de apoyo (investigación educativa, orientada a la innovación y la evaluación de las alternativas educativas; capacitación continua de los educadores; investigación continua de las NEBA y producción flexible de materiales; apoyo técnico a los procesos educativos, etc); obviamente no puede esperarse que existan sistemas completos de apoyo en cada comunidad o localidad; lo expuesto supone una articulación regional y nacional eficiente.

Pero esto no basta, y como inversión sectorial puede ser ineficiente. Según indica un reciente estudio:

“La escuela no puede modificar, con tan escasa atención horaria, la lengua y la cultura que la socialización familiar ha transmitido en 10 a 12 años de vida de los

niños. Más aún, puede decirse que la escuela sólo en débil medida [...] crea un espacio cultural alternativo al de las familias [...] La escuela confirma más que modifica la cultura familiar y su función sería más de reproductora social que de productora de conocimientos" (CEPAL, 1990).

Hace falta entonces una inversión simultánea en la educación de la comunidad en la que los medios de comunicación y la educación no-formal pueden jugar un papel relevante.
21 Pensar que para resolver el problema de la calidad del aprendizaje se debe concentrar la inversión en el texto o en la capacitación de los maestros es no advertir que *la escuela está mucho más integrada y dependiente de su medio de lo que es un modelo de aula supone.* Advertir esto implica que *la opción entre educación de los niños, como inversión para el futuro, y la educación de los autos, como capacitación para el trabajo o como asistencia para los marginados del sistema educativo, es una falsa opción,* apoyada en una visión estrecha del proceso educativo como proceso de aula, y del aprendizaje como tarea exclusivamente individual. *Tanto si planeamos objetivos de educación de niñas y niños como si nos concentramos en la mujer o en los jóvenes, para lograr con eficiencia las metas es necesario invertir simultáneamente en todos esos estratos, a la vez en la escuela y en su medio.*

Deben balancearse asimismo las consideraciones coyunturales con las de largo plazo. Ahora más que nunca puede ser válido aquello de que "en el largo plazo estaremos todos muertos". La educación es un sector que, por la naturaleza de sus procesos, debe atender a cuestiones de largo plazo. Pero en estos momentos la coyuntura es determinante. No se trata de sólo hacer campañas de promoción para que cambie la valoración de la escuela sino de mostrar mejoras inmediatas de la vida cotidiana. He aquí otra razón para superar el enfoque de políticas sectoriales.

Si la motivación es fundamental, es preciso que la educación dé resultados inmediatos. Entre otras cosas, porque *se requiere que las inversiones en capital humano vayan creando desde un comienzo las condiciones para su propia sustentabilidad motivacional y económica.* La motivación inicial para entrar al sistema educativo debe ser sostenido con los resultados logrados en la vida cotidiana a consecuencia de esa decisión. Igualmente, si se va a financiar la educación con créditos, es necesario que su resultado sea aumentar la generación de recursos para reembolsarlos, y ni la escuela ni las familias empobrecidas pueden aportar esos recursos si no se logra dinamizar positivamente la economía local.

Es necesario crear un clima favorable a *la educación de todos,* cada cual con su modalidad y su ritmo, pero todos valorando la adquisición y producción de conocimientos para un mundo donde el capital cultural será cada vez más central. En particular, *las madres juegan un papel crucial; sin embargo, debe evitarse convertirlas en instrumentos de los objetivos de salud, educación, etc., de terceros. Ellas mismas deben ser consideradas en sus propios términos en los programas de educación de adultos.*

Pero la motivación de los adultos para educarse, sobre todo en sectores de pobreza extrema, estará más ligada a la resolución de penurias materiales inmediatas. Esto refuerza la idea de ligar la educación básica con el desarrollo de la economía popular. Pues si se trata de entrar en un proceso de dinamismo autosostenido, esa economía misma

debe ser dinámica y con creciente capacidad de autosustentarse y de reclamar del subsistema educativo más y mejores servicios.

Siempre sería posible "inyectar" una cuota educación en programas donde hay recursos para resolver algún problema. En la práctica de las ONGs de América Latina abundan los ejemplos del "oportunismo" de los sectores populares, dispuestos a "ser educados" si reciben bienes o servicios que necesitan. Pero esa misma práctica muestra que, toda vez que el programa sufre alguna interrupción, no queda incorporada la educación como autoeducación, ni la capacidad de aprender se sigue ejerciendo de manera autónoma, pues aprender fue sólo un requisito lateral lograr lo que realmente interesaba. *Para desarrollar una efectiva capacidad de aprender, de buscar y asimilar conocimientos, de producir los propios aprendizajes a partir de la reflexión y la observación, etc., es necesario internalizarla a través de una práctica suficientemente continuada y exitosa, que demuestre la utilidad de esta actividad.*

Una cuestión importante es que, así como los niños tienen incluso una agencia (UNICEF) dedicada a abogar por sus intereses no representados en el mundo de los adultos, *el sector de la juventud debe ser mejor representado, pues es crítico desde la perspectiva del desarrollo*, y requiere recursos y programas integrales de buena parte de los cuales los mismos jóvenes podrían hacerse cargo, ya que el Estado pocas veces puede moverse con propiedad y sin clientelismo dentro de las culturas juveniles.

En la misma dirección, *es necesario continuar y extender la Educación inicial*, que UNESCO/OREALC consideran una de las transformaciones más importantes en el sector educativo durante la última década en la región. Las investigaciones también indican que los programas de desarrollo infantil temprano y la Educación Preescolar tienen importantes efectos compensatorios, particularmente para los niños más pobres. Es bien conocido que la extensión de estos sistemas preescolares puede además tener consecuencias decisivas sobre la economía de las unidades domésticas, al permitir otro uso del tiempo de madres y niños mayores.

Estas consideraciones apuntan a señalar que, en efecto, la educación puede ser un eje del desarrollo con equidad, mientras llegue simultáneamente a todos los segmentos de la comunidad y no sea concebida sectorialmente ni mucho menos reducida a la extensión y mejoramiento de la enseñanza escolar primaria.

ALGUNAS PROPUESTAS DE TESIS PARA LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES "HISTÓRICAS"

1. Desde una perspectiva global centrada en una mayor equidad inmediata, América Latina ha sido considerada *no prioritaria*, y muchos gobiernos tienden a comportarse como tomadores de opción, adoptando las políticas que les permiten tener acceso a recursos escasos. Los intelectuales ubicados en las ONGs, no dependientes de calendarios electorales, pueden inicialmente contribuir con opciones de alta eficiencia a mantener cierta prioridad desde la misma perspectiva del desarrollo a escala global. Sin embargo, la principal tarea es contribuir al uso eficiente de los recursos que puedan obtenerse, para lograr una creciente autosuficiencia nacional o regional.
2. Visto desde la perspectiva de las comunidades realmente existentes en América

Latina, de cuyo desarrollo humano se trata, debe evitarse que la ET se reduzca a educación primaria y/o a educación para los pobres. Es importante enmarcar la discusión educativa en la propuesta de DH, otorgándole un significado mucho más ambicioso: educación de todos los miembros de una comunidad para lograr un desarrollo conjunto sostenible, de acuerdo con valores solidarios y democráticos, con una creciente equidad. Esto supone efectivamente asegurar que los sectores marginados de los sistemas educativos sean incorporados por ellos y seguir trabajando en una educación permanente con los sectores que ya han tenido algún acceso a la educación básica, pero también supone incorporar a los sectores que están siendo empobrecidos por el proceso económico de ajuste, tanto porque sus ingresos y activos se ven disminuidos, como porque sus capacidades se ven desvalorizadas. La perspectiva del desarrollo popular exige superar la tendencia a focalizar en los pobres que caracterizado a las ONGs y que ahora parece converger con las propuestas de los OI, y trabajar con comunidades heterogéneas. El objetivo de equidad debe ser replanteado estructuralmente: hay que generar estructuras que no reproduzcan la inequidad, más que reducirse a aliviarla inmediatamente.

3. La generación de un nuevo capital humano incluye invertir en el reciclaje del capital humano preexistente, con productividad social potencial muy alta, y sin cuya cooperación es difícil pensar en el logro de una mayor autosuficiencia. Por lo demás, tal como la filosofía educativa y los rasgos pedagógicos de la EP (y de las corrientes educativas progresistas, en general) Señalan, éstos no pueden ser procesos educativos asimétricos, limitados a trasvasar información acumulada de arriba hacia abajo, o de maestros a alumnos, sino que deben ser procesos de mutua formación y desarrollo, y de generación de nuevos conocimientos, pues los agentes educativos, los intelectuales y los técnicos son parte del campo popular y parte muy importante de ese capital humano cuyo desarrollo dependen tantas cosas.
4. Dada su experiencia acumulada y sus ventajas comparativas, las ONGs dedicadas a la EP deberían concentrarse en la educación de adultos, pero desarrollando una aproximación más integral, en conjunto con las ONGD, a lo que podríamos llamar *educación para el desarrollo desde la comunidad*. La escuela entra en este caso en su campo de acción, no como hecho puramente intraescolar, sino fundamentalmente en lo que hace a su vinculación con el medio. Con efecto adicional, la relación de la escuela con el desarrollo de su medio hará que su eficiencia aumente sustancialmente y dará una motivación trascendente a las múltiples formas de participación del medio en la escuela. No se trata entonces de competir sino de cooperar con los maestros.
5. A la vez, es necesario elaborar una o más propuestas estratégicas sobre cómo trabajar desde las comunidades para la transformación social y económica. Y también someterlas a la búsqueda de consenso a través de su discusión conjunta dentro de las ONGs dedicadas a la EP y las ONGD, evitando una discusión academicista, pero sin por eso dejar de poner en marcha una investigación científica de la cual en general se ha carecido. Es preciso, además, evitar que se

confunda la resolución de cuestiones de método o de sentido con una lucha de poder dentro de las ONGs. En este sentido, resulta fundamental abrir la discusión a personas o corrientes externas a la promoción del desarrollo y a la EP, si bien afines a sus tareas futuras y a sus principios éticos básicos. A la vez, es posible pensar que la unidad de acción del conjunto de las ONGs, al incrementar su eficacia y eficiencia, atraiga más recursos que su competencia exacerbada.

6. Es urgente sacar a la luz y revisar críticamente una serie de normas implícitas que han estado presentes particularmente en el trabajo en EP, y actualizarlas (relaciones con el Estado, con los OI, con la escuela, con las ONGs, con el saber popular, con la producción, etc.). Por ejemplo, las condiciones que ponen el BM o el BID para trabajar con ONGs (transparencia, responsabilidad, no competitividad, participación, disposición a trabajar con los gobiernos, etc.) parecen sensatas y podrían ser admitidas por las ONGs. Por su parte, asumiendo los intereses de las comunidades para las cuales van a trabajar, estarían en condición de requerir de gobiernos y OI que las intervenciones respondan no a metas fijas nacional o mundialmente, sino a proyectos de desarrollo diseñados conjuntamente con esas comunidades, lo que supone superar el proyectismo y eficientismo estrecho que ha predominado en la acción de las ONGD.
7. Es necesario tener una actitud más trascendente en la promoción del desarrollo popular, donde los efectos prácticos deseados —la resolución de problemas sentidos como urgentes por los sectores populares, y en efectiva inversión para entrar en una dinámica ascendente de desarrollo humano— guíen la selección de medios y métodos, dentro de un marco estratégico de acción. Es esencial que las comunidades con que se va a trabajar tengan un programa propio de desarrollo desde el cual incidir para que las diversas intervenciones externas adquieran coherencia y efectividad.
8. Las comunidades no pueden ser agregados caprichosos, sino que deben ser definidas atendiendo a las bases históricas y culturales pero también a su desarrollo potencial. Será importante estimular las relaciones entre comunidades para pasar a niveles superiores de desarrollo. Ese concepto no intenta sustituir ni dominar otras formas de agregación más amplias. Es más, se confía en que el propio proceso de desarrollo desde la comunidad irá haciendo necesaria la articulación en instancias societales. En todo caso, es necesario trabajar con comunidades heterogéneas, evitando las focalizaciones fragmentadoras, salvo cuando coincidan con las definiciones de la comunidad misma —como puede ser con algunos agrupamientos étnicos—. En el ámbito urbano, sobre todo, esto implica que sectores indigentes, pobres, medios bajos y medios altos pueden estar participando de un proyecto común.
9. Si el conocimiento es clave, el punto de partida es uno de desigual distribución del mismo, como resultado de una historia de acceso desigual a los sistemas de educación y a las experiencias de trabajo y gestión. En tanto se pongan al servicio de un proyecto con sentido popular, todos los conocimientos disponibles y sus portadores deberían ser bienvenidos, procurando evitar la reproducción de esa

distribución desigual, o la perpetuación de la ecuación conocimiento = poder político o ideológico. En ese sentido, no se trataría de seleccionar y educar dirigentes, tanto como de impulsar procesos de los cuales irán surgiendo o afirmándose los dirigentes sociales, y muchas veces éstos serán de sectores considerados medios, o maestros, o asistentes sociales, o líderes sociales, o políticos, elegidos mediante procesos democráticos o como resultado de reglas culturales ancestralmente aceptadas.

10. Es necesario que las ONGs clarifiquen sus objetivos y expliciten sus condiciones para cooperar pero que, una vez hecho eso, se encarnen en el proyecto de desarrollo desde la comunidad. Que suspendan la competencia entre ellas y colaboren. Que subordinen sus banderas parciales. Encarar el desarrollo desde la comunidad significa resintetizar y jerarquizar las diversas polaridades existentes en la comunidad y la sociedad. No es posible poner a trabajar a representantes unilaterales de intereses tan diversos como la mujer, los niños, la productividad, la salud o la ecología, y esperar que de esa sumatoria surja la identidad local o una estrategia de conjunto. Los temas terminan siendo imposiciones si no son puestos en el contexto del mundo, de la vida en que son problematizados. Renunciar a ser la ONG abanderada de un tema, procurando que esté siempre arriba en la agenda, es también una manera de ser solidarios. No es necesario renunciar a un perfil analítico-profesional, pero sí a la pretensión de que los objetivos sociales o comunitarios se subordinen a objetivos organizacionales.
11. Las necesidades educativas concretas no deben ser propuestas, pero tampoco son algo ya dado que se recolecta a través de una encuesta, sino algo que puede producirse participativamente, en la interacción entre los miembros de una comunidad y los agentes de la educación y el desarrollo popular. Esto no excluye asesorar a la comunidad para producir una percepción de conjunto de sus necesidades y demandas básicas y transformar esas necesidades y demandas en un programa operativo de educación para todos. Un programa que establezca metas, procedimientos, soportes institucionales y recursos necesarios, y que además gestione dichos recursos locales o externos, con los máximos niveles de participación con que la comunidad pueda contribuir inicialmente. Por lo demás, ese programa no debe ser rígido, en tanto el cambio de los mercados y otras circunstancias pueden modificar las previsiones sobre la evolución de la economía local, y debe poseer flexibilidad para reorientar los contenidos y modalidades sobre la marcha. Desde ese punto de vista, el seguimiento hasta que se haya aprendido a aprender es clave.
12. Es fundamental asumir el objetivo de contribuir al desarrollo de la capacidad de *gestión empresarial comunitaria*, que puede definirse —parafraseando al BM—, como la “combinación de una propensión moderna a asumir riesgos, responsabilidad individual y responsabilidad solidaria, planificación de largo plazo, habilidad organizativa y habilidad para la producción de consensos”. Como indica el BM, para desarrollar las capacidades técnicas que requieren las nuevas tecnologías, el aprendizaje debe ser más mediado por símbolos que por la

observación visual, lo que implica mayor nivel teórico, un razonamiento abstracto y una capacidad para incorporar las experiencias de otros trabajadores o investigadores de la comarca, la región o el mundo, a través de su formulación teórica. Pero hay otra capacidad simbólica vital para la economía popular: *la capacidad comunicativa*, que permita:

- a) expresar públicamente intereses, puntos de vista, y defenderlos argumentando racionalmente, pudiendo realizar transacciones de mutua conveniencia con otros sectores;
 - b) escuchar y comprender al otro, sea un par o no, y a la vez poner a prueba la autenticidad de sus expresiones, a partir del examen de sus comportamientos;
 - c) advertir, diseñar y transmitir normas de comportamiento, instituciones y pautas en general que contribuyan al desarrollo de la comunidad y sus individuos.
13. La EP puede aportar con su filosofía política de la educación, principalmente iniciada a partir de los escritos de Paulo Freire, contribuyendo a profundizar el discurso del desarrollo humano para un contexto latinoamericano. Puede, asimismo, aportar una experiencia prolongada de educación de adultos en condiciones de pobreza, la que no ha sido aún apropiadamente relevada como para extraer de ella todas las lecciones que contiene. Ésta es una tarea urgente que podría hacerse en un plazo relativamente corto, pero con un enfoque más científico que ideológico. Por lo pronto, una contribución original serían los procedimientos para desarrollar las habilidades verbales de los sectores adultos pobres, un componente muchas veces olvidado de la capacidad comunicativa, erróneamente limitada por lo general a la lectoescritura.
14. La EP y las ONGD pueden aportar sus recursos organizativos y una amplia red de educadores y promotores poseedores del espíritu y las energías una cruzada como la del DH y de la ET, pero que deberían ser actualizados, los unos respecto de la pedagogía y didácticas especiales para adultos y particularmente para comunidades populares heterogéneas, los otros para una concepción más integral del desarrollo desde la comunidad en el contexto de la globalización.
15. Es necesario potenciar las contribuciones de las ONGs con experiencia en la EP, mediante:
- a) la definición de un marco estratégico amplio pero coherente, que guíe las decisiones en cada contexto específico y se vaya enriqueciendo con los resultados de tales decisiones, en un proceso de aprendizaje continuo;
 - b) la conformación de un sistema flexible de investigación educativa que vaya siguiendo, evaluando comparativamente y produciendo generalizaciones válidas para ilustrar las intervenciones en estos campos;
 - c) la conformación de un sistema de capacitación en varias instancias, pero

fundamentalmente sobre la marcha de procesos de educación, para una nueva generación de educadores y promotores populares, sobre todo jóvenes;

d) la conexión directa y la eventual fusión con un sistema similar dedicado a la promoción del desarrollo económico popular.

16. De manera similar, es necesario potenciar a las ONGD. Aquí surgen otros puntos específicos, como la configuración de un sistema de investigación, evaluación y difusión de tecnologías de producción, circulación y gestión para la economía popular y, eventualmente, su conexión con sistemas de financiamiento y de producción u oferta de los medios de producción que requieran esas tecnologías. Un cambio necesario en algunas ONGD es que superen la tendencia a trabajar en ámbitos muy estrechos, de la microempresa, de la cooperativa, o de los emprendimientos familiares, sin la necesaria conexión con una perspectiva macroeconómica y a la vez política.
17. La conjunción de ambas experiencias —la de la EP y la del desarrollo popular— es clave para alcanzar un desarrollo pedagógico y didáctico basado en la aplicación controlada de métodos de cuya evaluación vayan resultando las pautas de acción educativa. Esa conjunción supone preguntarse cómo se enseña a producir con nuevas técnicas, cómo se introducen nuevos insumos y medios de producción; cómo se enseña a buscar y asimilar información pertinente para la actualización de procesos productivos, de comercialización, de gestión comunitaria, etc.; cómo se hacen generalizaciones válidas a partir de experiencias singulares; qué vinculación debe tener el proceso educativo con la vida cotidiana; quiénes son los agentes sociales críticos para desarrollar nuevas conductas o capacidades de aprendizaje comunitario; cómo se puede institucionalizar la promoción de la innovación y su difusión, etcétera.
18. Lograr una alta calidad es un objetivo fundamental. Calidad de los productos, de las relaciones (de clase, de género, intergeneracionales, interétnicas), de los objetivos, de las técnicas utilizadas, de la gestión, de los valores. Todo menos una economía y una educación pobres para los pobres; todo menos la perpetuación de la pobreza y el sacrificio. En esta visión, lo lúdico, lo efectivo la esperanza fundada, son tan necesarios como la alimentación y la vivienda. Pero no se trata de lograr calidad máxima en casos aislados. El desafío es lograr un fuerte cambio cuantitativo, que es lo que precisamente exige un cambio en la calidad. Se trata de lograr resultados que se reflejen en un cambio efectivo y significativo, que —para ponerlo en términos operativos— sea capaz de modificar los indicadores nacionales o regionales de la calidad de vida (la EP y el DH podrían aportar al diseño de sus indicadores específicos).
19. Para que puedan cumplirse los plazos planteados por la iniciativa de ET, debería haber una fuerte inyección de recursos de la comunidad internacional o una fuerte redistribución del excedente nacional durante estos años, en vistas a constituir esos sistemas flexibles y capaces de llegar a los más diversos rincones de la región. Las metas específicas para el año 2000 deberían ser fijadas

por esos mismos sistemas, incluyendo la concreción y consolidación del sistema mismo, y un porcentaje de autosuficiencia a alcanzar en dicha fecha. Un mecanismo posible es que los créditos para el desarrollo de la comunidad incluyan un porcentaje no reembolsable para la educación, lo que sería revisado a fin del periodo, ya reduciendo ese porcentaje, ya incluyendo los costos de la educación entre los costos reembolsables.

20. Sin embargo, es necesario prepararse para otro escenario menos pródigo: una reducción adicional de los recursos externos vestidos sobre el conjunto de políticas sociales y la falta de voluntad política o viabilidad económica que redistribuya el excedente. Cuando la escasez de recursos fuese a fijar prioridades, la política educativa debería focalizarse no en algunos estratos homogéneos de individuos más carenciados —generalmente sectores rurales o marginados urbanos—, sino en algunas comunidades completas, fundamentalmente urbanas o urbano-rurales, a las cuales se daría el tratamiento integral aquí propugnado. El criterio de la sustentabilidad sugiere que esas comunidades deben ser elegidas no tanto por su grado de necesidad como su potencial para:

- a) inducir eficientemente desarrollos similares en otras comunidades, a través de sus relaciones tecnoeconómicas horizontales y/o de sus afinidades culturales; y
- b) hacer una rápida contribución a un fondo revolviente de recursos humanos y financieros para la educación, ya sea autosustentándose o contribuyendo al desarrollo de otras comunidades.

Esto solo puede justificarse en términos de la equidad estructural, si se institucionaliza efectivamente un mecanismo que vaya captando resultantes de dichos desarrollos locales, destinándolos a extender el mismo enfoque a otras áreas inicialmente no prioritarias, las que deberán ser temporalmente atendidas por redes de seguridad social elemental.

21. Se producirán situaciones muy diversas, algunas de éxito y pase rápido a la autosuficiencia, otras de fracaso o de apenas sostenimiento, sin capacidad para reemplazar las donaciones como recurso. Por eso también son necesarios mecanismos de compensación de orden nacional, de modo que haya un fondo revolviente donde los proyectos más exitosos aportes para cubrir al resto o para futuros proyectos. El carácter solidario de estos aportes no podría apoyarse al comienzo en el puro efecto de la asunción de valores solidarios, sino en una reciprocidad basada en la conveniencia mutua: para ello ayudará mostrar y asegurar que el desarrollo de otras comunidades realimenta el propio desarrollo, así como el desarrollo desde la comunidad sólo podrá realizarse con el desarrollo desde la sociedad.

22. Son muchos los problemas, las disyuntivas difíciles y las tareas pendientes. Los intelectuales latinoamericanos suelen comparar sus sociedades con las de Europa. Pero si las compararan con las de otras regiones del mundo en

desarrollo, advertirían que en América Latina existe en general una densificación suficiente de la sociedad civil y un suficiente desarrollo de la esfera pública como para que, con una apropiada vigilancia, una inversión masiva y diversificada de recursos no se filtre sin cumplir propósitos.

23. El desarrollo alcanzado por las redes de ONGs, de organizaciones sociales, de organizaciones corporativas, y el mismo desarrollo de las relaciones mercantiles y de la comunicación social, pueden permitir que un programa diversificado en varios frentes de inversión pueda ser apropiadamente canalizado hacia los objetivos previstos, si es que se regulan los conflictos de intereses inmediatos y se logra crear un consenso nacional alrededor de una estrategia compartida. En esto las ONGs "históricas" pueden jugar un papel protagónico junto a las organizaciones del campo popular.

NOTAS

1) Según PREALC, en 1987 el sector público daba cuenta del 16% del empleo urbano, y la gran empresa privada (de más de 10 trabajadores) sólo ocupaba otro 34% (en PNUD: *Proyecto regional para la superación de la pobreza. 1991*).

2) Avances de esta propuesta están presentes en varios trabajos utilizados parcialmente para elaborar este capítulo (Coraggio: *Contribuciones..., 1992; Del sector informal..., 1992; Economía popular..., 1992*).

3) En el sector weberiano de producir bienes y servicios o de requerir recursos escasos. Esto incluye a actividades deportivas, de administración pública, a la producción de bienes y la prestación de todos los servicios, sean realizados en forma mercantil o para el autoconsumo.

4) El fondo de trabajo está formado por el conjunto de las diversas (en cantidad y calidad) capacidades de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, niños, jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres.

5) Una parte de esos flujos de trabajo y salario pueden ser en orden internacional, con un peso creciente según se viene reconociendo (un emigrante rural mexicano envía un promedio de 1.000 dólares al año a su familia; en 1989 el conjunto de países en desarrollo recibió cerca de 25.000 millones de dólares por este concepto, lo que puede alcanzar al 5% del producto bruto en algunos casos) (PNUD, 1992).

6) Por ejemplo, ya ha sido demostrada la capacidad competitiva de la producción campesina centroamericana de productos exportables. En Colombia, se estima que un 32% de la producción agrícola exportable es producida por campesinos (PNUD: *Proyecto regional para la superación de la pobreza, 1991*).

7) El hecho de que no sean relaciones capitalistas de producción no excluye la existencia de explotación sobre bases de género, generacionales o étnicas.

8) Por ejemplo, un *leit motiv* de los programas de capacitación para microempresas del BID es lograr que los alumnos aprendan a "separar familia de empresa", visto como requisito para que pasen a ser parte del sector formal.

9) Hay casos como Manos, del Uruguay, que incluye más de 1.000 productoras y exporta buena parte de su producción.

10) Siendo rigurosos, no quisiéramos utilizar el término "capital humano" de esa manera, sino sólo para referirnos a las energías y capacidades humanas cuando son incorporadas como fuerza productiva del capital. Sin embargo, como se ha dado un uso extendido del término en el sentido más amplio, estamos empleándolo de esa manera para facilitar el diálogo.

11) A este respecto puede verse en PNUD: *Proyecto regional para la superación de la pobreza*, 1991. Dada su definición de economía popular, los autores ven la masa salarial como demanda *externa* para la producción informal, pero en todo caso analizan el efecto de un alza de salarios concluyendo que "... el comportamiento y dinámica del llamado 'fondo salarial', se convertirá en variable capaz de explicar, en buena medida, la dinámica de la pequeña producción urbana popular y una parte importante de la indisoluble unidad existente entre ésta y la llamada economía moderna"; en particular los sectores de salarios medios y altos. Se menciona asimismo la existencia de elasticidades ingreso negativas, lo que apoya la idea del efecto de sustitución.

12) De hecho, una parte de las transferencias de este sector al resto de la economía no son transferencias de *excedente*, sino del valor de parte de sus medios básicos de vida.

13) Aquí sería necesario encarar la cuestión de que la modernización no supone necesariamente adoptar determinadas institucionalidades, sino que habría muchas formas de ser moderno. Pero ése no es tema del presente trabajo.

14) Esto no siempre coincide con los *swaps* impulsados por ONGs internacionales para promover sus propios objetivos en los países en desarrollo.

15) La filosofía de algunos movimientos de consumidores de orden global puede ser congruente con la propuesta de DH y movilizar importantes recursos económicos y políticos en el Norte y en el Sur. (Véase, por ejemplo, IOCU, 1991.)

16) Un ejemplo de este cambio cualitativo es el de una comunidad que comienza a problematizar su situación ambiental, planteando la necesidad de una gestión colectiva que controle externalidades nocivas para la salud o para la misma producción. O el de una comunidad que asume la problemática del machismo como problema de mujeres y hombres, o de la comunidad en su conjunto. O el de una comunidad que siente la necesidad de tematizar la jerarquización de las necesidades (y derechos) compartidas. O el de una comunidad de abastecimiento urbano que advierte la necesidad de articularse más orgánicamente en sus intercambios con comunidades rurales, asumiendo a la vez los problemas de esos interlocutores. O el de una comunidad que implementa formas de control de la competencia entre sus miembros en tanto pueda afectar la sobrevivencia de todos. Tal vez uno de los ejemplos autogestionarios más destacados en la región es el de Villa El Salvador en Lima, con 250.000 habitantes organizados en más de 3.000 organizaciones y su propio gobierno distrital (Equipo Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador, 1989).

17) Las propuestas optimistas de un posible desplazamiento del gasto militar del Norte hacia la ayuda internacional difícilmente pasen el test político de las presiones para compensar la creciente pobreza en el interior de los países industriales.

18) También podría hacerse una aproximación directamente cualitativa, mediante la observación etnográfica y el análisis de los procedimientos didácticos utilizados, pero este último enfoque ha sido relativamente poco utilizado en la región, o raramente ha pasado del análisis de casos (Véase Muñoz Izquierdo, 1988, y la bibliografía allí citada). Posiblemente se llegaría a establecer —con otros indicadores— que en general en la región la calidad alcanzada está lejos de lo que las utopías pedagógicas plantean. Pero la mayor contribución de tal tipo de estudios sería sustentar propuestas remediales específicas, referidas al mejoramiento de las relaciones pedagógicas concretas que inciden en el aprendizaje, en el interior de la escuela y en la relación con la comunidad. La EP se vería asimismo beneficiada por estudios de este tipo.

19) Un ejemplo de política de discriminación positiva para lograr la equiparación de los resultados, es el "programa de las 900 Escuelas" en Chile (Véase recuadro 8).

20) El término "comunidad" no está aquí incorporando conceptos escondidos, propios de las corrientes "comunitaristas". Con ese término nos referimos a subsistemas sociales de base, social, económica y ecológicamente heterogéneos, que comparten una parte relevante de la vida cotidiana y de las condiciones colectivas de reproducción de sus miembros. La comunidad es vista aquí no como punto de llegada opuesto a las totalidades sociales, sino como punto de partida para el desarrollo social.

21) Debe asumirse como fundamental que si la educación va a estar orientada por un proyecto de modernización, tendrá que producirse un encuentro de culturas y una nueva síntesis entre ambas. No se trata entonces de ver a la cultura popular como "ignorancia" o provincianismo, ni tampoco de idealizar negando la validez del conocimiento científico universal.

BIBLIOGRAFÍA

African Association for Literacy and adult Education (AALAE): "Education For All: Issues and Guidelines for a popular alternative". AALAE, Mauritius, mimeo, noviembre de 1990.

African Association for literacy and adult Education (AALAE): *Education for All by a Few*. AALAE, s.l., s.f.

Ahmed, Manzoor y Carron, Gabriel: "El reto de la educación básica para todos" en *Perspectivas*, Volumen XIX, N° 4. UNESCO, París, 1989.

Ahmed, Manzoor: "Economics of Nonformal Education". UNICEF, Nueva York, mimeo, marzo de 1992.

Alfaro, Rosa María: "Educación desde una perspectiva de género" en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

ALOP: *Apoyo a experiencias de gestión económica popular urbana*. ALOP/CESAP, Quito, 1989.

Andreani, Ricardo: "Programas de capacitación laboral para jóvenes urbano-populares" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIEOISE, Santiago de Chile, 1988.

Arango, Marta y otros "Hacia un concepto renovado de Educación Básica para todos: Alternativas y acciones complementarias". Preparado para el Taller de Iniciación de las Actividades Multinacionales de PRODEBAS IDEA, Caracas, mimeo, 17 – 28 de noviembre de 1990.

Arocena, José: "Discutiendo lo local: las coordenadas" en *Descentralización y desarrollo local*. Cuadernos del CLAEH, N° 45-46, Año 13. Montevideo, 1988.

Arruda, Marcos: *A Mística da Militância em tempo de crise*. PACS, Río de Janeiro, agosto de 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo: *Manual I: Cómo participar en el programa de pequeños proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo*, s.l., s.f.

Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD: *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. BID/PNUD Nueva York, 16 de enero de 1993

Banco Interamericano de Desarrollo: *Informe Anual 1992*. BID, Washington, 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo: *Economic and Social Progress in Latin America. 1992 Report. Special Section: Manufacturing Exports*. Inter-American Development Bank, Washington, octubre de 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo: *La microempresa y el BID: El crédito a quien corresponde*. BID, Washington, s.f.

Banco Interamericano de Desarrollo: *Economic and Social Progress in Latin America. 1990 Report Section: Working women in Latin America*. Inter-American Development Bank, Washington, octubre de 1990.

Banco Interamericano de Desarrollo: *Economic and Social Progress in Latin America. 1991 Report. Special Section: Social Security*. Inter-American Development Bank, Washington, octubre de 1991.

Banco Mundial: *Educación Técnica y Formación Profesional*. Documento de Política del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, abril de 1992.

Banco Mundial: *World Development Report 1991. The Challenge of Development*. Banco Mundial, Washington, junio de 1991.

Banco Mundial: *El Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales*. Banco Mundial, Washington, 1991.

Banco Mundial: "A World Bank response to the NGO Working Group Position Paper on the World Bank", Strategic Planning and Review Development, Washington, mimeo, 13 de marzo de 1990.

Banco Mundial: *Education in Sub-Saharan Africa. Policies for Adjustment, Revitalization. And Expansion*. Banco Mundial, Washington, junio de 1988.

Banco Mundial: *Urban Policy and Economic Development: an agenda for the 1990s*. Banco Mundial, Washington, 1992.

Banco Mundial: *World Development Report 1990. Poverty*, Banco Mundial, Washington, 1990.

Banco Mundial: *The Dividends of Learning. World Bank support for Education*, Banco Mundial, Washington, 1990.

Banco Mundial: Primary Education, A World Bank Policy Paper, Banco Mundial, Washington, 1990.

Banco Mundial, "Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en las actividades apoyadas por el Banco". Banco Mundial, Washington, mimeo, agosto de 1989.

Banco Mundial: *Cooperation Between The World Bank and NGOS: 1991 Progress Report*. Banco Mundial, Washington, abril de 1992.

Banco Mundial: *List of World Bank-financed projects with potential for NGO involvement*. Banco Mundial, Washington, abril de 1992.

Barrera, Carmen: "La escuela sindical" en *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*. Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Barrera, Carmen: "La escuela de jóvenes pobladores" en *proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*. Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Bassand, Michel: *Hábitat creativo, cultura y participación*. UNESCO, Berna, 1991.

Bengoa, José: "La escuela campesina" en *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*. Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Bengoa, José: "La escuela indígena" en *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*, Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Bennholdt-Thomsen, Veronika: "Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría" en *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLIII, N° 4, México, octubre-diciembre de 1981.

Berger, Marguerite y Buvini, Mayra (compiladoras): *La mujer en el acto informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina*. ILDIS-QUITO/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

Bhagavan, M. R. : *The Technological Transformation of the Third World: Strategies y Propects*. Zed Books, Londres, 1990.

Bhatnagar, Bhuvan y Williams, Aubrey C. (editores): *Participatory Development and the World Bank. Potential Directions for Change*. World Bank Discussion Papers N° 183, Banco Mundial, Washington, octubre de 1992.

Block, Fred: *Postindustrial Possibilities. A critique of Economic Discourse*. University of California Press, California, 1990.

Bombarolo, Felíz y Stein, Alfredo: "Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): y su Rol en la Problemática Habitacional y en el Desarrollo Social de América Latina" en varios autores, *Hábitat Popular Urbano: Política de Desarrollo o Situación de Emergencia*. Centro Pedagógico y Cultura de Portales, Cochabamba – Bolivia, Septiembre de 1990.

Borsotti, Carlos A.: "Desarrollo y educación en zonas rurales" en *Revista de la CEPAL*. N° 21, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

Boutros-Ghali: "Para que los pobres, los necesitados y los que sufren tengan una vida mejor", Declaración del Secretario General de la ONU, *Notas sobre la economía y el desarrollo*. CEPAL, N° 530, Santiago de Chile, junio-julio, 1992.

Boutros-Ghali: *Paz, desarrollo, medio ambiente*. CEPAL. Santiago de Chile, 1992.

Bravo Campos, Jaime: "Administración de ONGs. Una práctica sin teoría" en *la carta*, Año 14, N° 142. CEAAL, Santiago de Chile, marzo-abril de 1992.

Brünner, José Joaquín: "La *intelligentsia*: escenarios institucionales y universos ideológicos" en *Proposiciones. Chile, sociedad y transición*, Volumen 18. Ediciones Sur, Santiago de Chile, enero de 1990.

Cairns, John: "Las campanas de alfabetización: balance y consecuencias para el futuro" en *Perspectivas*, Volumen XIX, N° 4. UNESCO, París, 1989.

Capps, Douglas: "Revisioning Vygotsky", Paper presented at the Annual Meeting of the Conference on College Composition and Communication, Boston, 21-23 de marzo de 1991.

Cariola, C. y otros: *Crisis, sobrevivencia y sector informal*. ILDIS-CENDES/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

Cariola, Patricio, S. J.: "¿Qué opinan la ONGs sobre Educación Para Todos?" en *La Carta*, N° 143. CEAAL, Santiago, mayo de 1992.

Carnoy, Martín y Torres, Carlos: *Educational Change and Structural Adjustment: A case study of Costa Rica*. Working Documents, UNESCO, París, septiembre de 1992.

Carnoy, Martín: *The case for investing in Basic Education*. UNICEF, Nueva York, noviembre de 1992.

Carr-Hill y King: *International Aid to Basic Education: Flows, Policies. Modalities*. DAC, s.l., junio de 1992.

Carroll, Thomas: "Reflections on rural organizations and civil society: some program priorities". Discussion Paper for the Workshop on Rural Poverty and the Civil Society, São Paulo, mimeo, 23 al 25 de abril de 1992.

Carroll, Thomas: *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*. Final draft, s.l., 1992.

CEPAL: "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992" en *Notas sobre la economía y el Desarrollo*. CEPAL, N° 537/538. Santiago de Chile, diciembre de 1992.

CEPAL: "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90" en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 536. CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

CEPAL: "Panorama social de América Latina edición 1991" en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 517/518. CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1991. CEPAL: "El desarrollo social en los años noventa: Principales opciones". CEPAL, mimeo, s.l., s.f.

CEPAL/PNUD: *Magnitud de la pobreza en América Latina de los ochenta*.

CEPAL/PNUD, s.l., 31 de mayo de 1990.

CEPAL: *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay (Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos)*. Montevideo, 1990.

CEPAL: *Transformación productiva con equidad*. CEPAL, Santiago de Chile, 1990.

CEPAL-UNESCO: *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL/UNESCO, Santiago de Chile, 1992.

Cernea, Michael: *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*. Documentos para la discusión del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, septiembre de 1989.

Cerri, Marianela y otros: (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

CLAVES: *De quién es la iniciativa en el desarrollo sociocomunitario*. Editorial Popular S.A., Madrid, 1991.

CODICEL/CEPAL: *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*. Administración Nacional de Educación Pública del Consejo Directivo Central/CEPAL, Montevideo, 1990.

Colclough, Christopher y Lewin, Keith: *Educating All The Children. Strategies for Primary Schooling in the South*. Clarendon Press, Oxford, 1993.

Comité Impulsor de la Constituyente Educativa: *Ley General de la Educación. Estudio de la Ponencia presentada a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes (Reflexiones críticas y propuestas)*. Santa Fe de Bogotá, 21 de septiembre de 1992.

CONALTE: *Perfiles de desempeño para preescolares, primaria y secundaria*. CONALTE, s.l., s.f.

Consejo Nacional de Educación/UNICEF: *Consulta Nacional "Educación Siglo XXI" (Informe final)*. Quito, 1992.

Consultative Group on early childhood care y Development: "Mujer, Trabajo y cuidado infantil" en *Pro niño*, N° 4, septiembre de 1992.

Contexto y Educação: N° 24, octubre-diciembre de 1991.

Contexto y Educação: N° 27, Editora UNIJUI, Brasil, julio-septiembre de 1992.

Coraggio, José Luis: "¿Reforma urbana en los 90?". Ponencias del Instituto fronesis, N° 2, Quito, 1992.

Coraggio, José Luis: *Las posibles contribuciones de la educación popular al desarrollo local*. Ponencia presentada a las VII jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, Barcelona, noviembre de 1990.

Coraggio, José Luis (ed.): *La investigación urbana en América Latina, Tomo 3: Las ideas y su contexto*. CIUDAD, Quito, 1989.

Coraggio, José Luis: "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)" en *Ciudades sin Rumbo*. CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

Coraggio, José Luis: "Economía y Educación en la Búsqueda colectiva de sentido" en *La carta*, Año 15, N° 147. CEAAL, Santiago de Chile, enero-febrero de 1993.

Coraggio, José Luis: "Contribuciones posibles al planteamiento de un modelo de desarrollo alternativo desde la perspectiva de la economía popular urbana", *Textos de Ciudad*, N° 18. Quito, 1992.

Coraggio, José Luis: *Deuda externa y pedagogía popular*. ALOP-CAAP-CEDIS-CIUDAD, Quito, 1988.

Coraggio, José Luis: "Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social". Ponencias del Instituto Fronesis, N° 1, Quito, 1992.

Coraggio, José Luis: "Economía y educación en América Latina: Notas para una agenda de los 90" en *Papeles del CEAAL*, N° 4. CEAAL, Santiago de Chile, 1993.

Coraggio, José Luis: "Educación para la participación y la democratización en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

Coraggio, José Luis: "Economía popular y vivienda(Entre el sistema global y el barrio)". Ponencias del Instituto Fronesis, N° 3. Quito, 1992.

Coraggio, José Luis: "Participación popular y vida cotidiana" en *Ciudades sin Rumbo*. CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

Cornia, Giovanni A. Y otros: "Experiencias nacionales de las políticas de ajuste" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Cornia, Giovanni A.: "Declive económico y bienestar humano en la primera mitad de los años ochenta" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Cornia, Giovanni A., y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Cornia, Giovanni A.: "Ajuste a nivel familiar: Potencial y limitaciones de las estrategias de supervivencia" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Cornia, Giovanni A.: "Políticas de Ajuste 1980-1985: efectos en el bienestar de la infancia" en Cornia, Giovanni Andrea y otros, *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Cornia, Giovanni A. Y otros: "Una visión global del enfoque alternativo" en Cornia, Giovanni Andrea y otros, *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Cornia, Giovanni A.: "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Corvalán, Oscar: "Programas de Capacitación de jóvenes en Latinoamérica" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Corvalán Vásquez, Oscar: "Educación formal y no-formal con producción en América Latina", Cerri, Marianela y otros (comp.) *Un desafío a la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Coulomb, René (coordinador): *Pobreza urbana, autogestión y política*. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, México, 1992.

CPID/Consejo Mundial de Iglesias y Asociación de Economistas del Tercer Mundo: *Tecnología y necesidades básicas*. EDUCA, San José, 1979.

Crispi, Jaime y Esteban Durán: "Gobierno local, desarrollo rural y participación: algunos alcances para el Chile democrático" en: Varios autores, *Gobierno local y participación social*, GIA, Santiago de Chile, 1988,

Cuevas, Pilar y Gonzalo Espino (entrevistadores): *Educación popular y dictadura*. Tarea, Lima, 1987.

da Fonseca Guimarães, Elisabeth: "A liberdade recriada: de cómo o aluno trabalhador é capaz de reconstruir o próprio cotidiano" en *Contexto y educação*, N°27. Editora UNIJUI, Brasil, julio-septiembre 1992.

de la Maza, Gonzalo: "Abrir las ventanas para mirar el futuro: Alianzas para la educación popular" en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

de Miras, Claude y Roggeiro, Roberto: *Guayaquil Futuro. El sector informal urbano bajo sospecha*. ILDIS/CEDIME, Quito, 1992.

de Moura Castro, Claudia y de Quadros Carvalho, Ruy: "La automatización en Brasil: ¿Quién le teme a los circuitos digitales?" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

de Wilde, Ton y otros: *Opening the Marketplace to small Enterprise. Where magic ends and Development begins*. Kumarian Press, Conecticut, 1991.

De Soto, Hernando: *El otro sendero*. La Oveja Negra, Colombia, 1987.

De Soto, Hernando y Stephan Scgmidheiny (eds.): *Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1991

Delors, Jacques: "Address given by Mr Jacques Delos to the 140th Session of the Executive Board". UNESCO, mimeo, s.l., 30 de octubre de 1992.

Demo, Pedro: *Investigación participante. Mito y realidad*, Kapelusz, Buenos Aires, 1985.

Demo, Pedro: "Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

Díaz, Alvaro: "Modernización autoritaria y régimen de empresa en Chile" en *Proposiciones. Chile, sociedad y transición*. Volumen 18. Ediciones Sur, Santiago de Chile, enero de 1990.

Díaz, Javier: "La formulación de estrategias de vida y los centros de promoción en el Perú" en Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores), *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Díaz, Javier y Haak, Roelfien: "Las experiencias de promoción y desarrollo en las estrategias de vida" en Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores): *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Donoso, Sebastián y otros: *Cooperativismo para el Desarrollo*, CAMPOCOOP Ltda., Santiago de Chile, mayo de 1988.

Easton, Peter y Klees, Steven: "Education and the Economy. Considering alternative perspectives" en *Prospects*, Volumen XX, N° 4, 1990.

Echeverría, Rafael: "Educación y Trabajo: ¿Crisis de un paradigma?" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Educación, Volumen 45, Instituto de Colaboración Científica Tübingen, Berlín, 1992.

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

Educación canadienne et internationale, Vol. 12, Nº 1 , 1983.

Edwards, Verónica: *El concepto de calidad de la educación.* Instituto Fronesis, Colección educación, Nº 3, Quito, 1992.

EFA 2000, Nº 8, UNESCO, París, julio-septiembre de 1992.

EFA 2000, Nº 9, UNESCO, París, octubre-diciembre de 1992.

EFA 2000, Nº 7, UNESCO, París, abril- junio de 1992

Ekins, Paul y Max-Neff Manfred (ed.): *Real-life Economics. Understanding Wealth Creation*, Routledge, Nueva York, 1992.

Emmerij, Louis: "On the Nature of Adjustment Policies and Human Development" en Haq, Khadija y Kirdar, Under (editores), *Human Development, Adjustment and Growth.* NSRT/UNDP, Pakistán, 1987.

Equipo Técnico de la Municipalidad de Villa El Salvador: *Mapa Social. Villa El Salvador y su proyecto popular de desarrollo.* Lima, 1989.

Escalante, Carlos: "Las ONGs y el Hábitat Urbano Popular" en varios autores, *Hábitat Popular Urbano: Políticas de Desarrollo o Situación de Emergencia.* Centro Pedagógico y Cultural de Portales, Cochabamba – Bolivia, septiembre de 1990.

Espinoza, Vicente y otros: , "Poder local, pobladores y democracia" en *Proposiciones*, Volumen 12, Año 6. Ediciones Sur, Santiago de Chile, octubre-diciembre de 1986.

Esquel Group Foundation: *La Comercialización en la Microempresa.* Memorias del Taller Internacional sobre Comercialización para la Microempresa, Quito, 1992.

Esquel Group Foundation: *Civil Society, State and Market: an emerging partnership for equitable Development.* EGF, Maryland enero de 1993.

Ezpeleta, Justa: *Sobre las funciones del Consejo Técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria.* Documentos DIE Nº 20, DIE, México, 1991.

Fals Borda, Orlando: "La ciencia y el pueblo (reflexiones sobre el significado y rol de la ciencia en la participación popular)" en *Praxis Centroamericana*, Nº 1. CEASPA, Panamá, julio-diciembre de 1982.

Fernández, Rubén César: "Las ONGD: una nueva realidad institucional en América Latina" en Padrón, Mario (editor), *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Filgueira, Carlos H.: "Educar o no educar. ¿Es éste el dilema?" en *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

Flecha, Ramón: "Sociedad civil y rol de las organizaciones no gubernamentales" en *Educación de Adultos y Democracia*. TAREA, Lima, 1991.

Fondo de Cooperación Económica de Ultramar de Japón: "Japón critica ajuste estructural del Banco Mundial" en *La carta*. Año 16, N° 148. CEAAL, Santiago de Chile, marzo-abril de 1993.

Franco, Carlos y Guerra García, Francisco: *Perú y América Latina: modelos societarios y estrategias de participación*. CEPED, Lima, 1988.

Friedenthal-Haase, Martha: "Educación de adultos y crisis en el pensamiento de Martin Buber" en *Educación*, Volumen 45. Instituto de Colaboración Científica Tübingen, Berlín, 1992.

Frigotto, Gaudêncio y otros: "Programa de melhoria e Expansão do Ensino Técnico: Expressão de um Conflito de Concepções de Educação Tecnológica" en *Contexto y educação*, N° 27. Editora UNIJUI, Brasil, julio-septiembre de 1992.

Fynn, Cristina, "Grupos de apicultores apoyados por PAISEP y el Fondo de Microproyectos". CLAEH, Montevideo, mimeo, diciembre de 1992.

Gadotti, Moacir: "Educação popular e Estado: Bases para uma Educação Pública Popular". Guía para una exposición oral en el "Seminario-Taller sobre educación Popular en América Latina", La Paz, Bolivia, 9-14 de julio de 1990.

Gadotti, Moacir: "Escola pública popular: escola cidadã" en *La Piragua*, N° 4, CEAAL. Santiago de Chile, marzo de 1992.

Gallart, María Antonia: "Trabajo por cuenta propia y educación en Argentina: Algunas interrogantes teóricas y metodológicas" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*, UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

García Canclini, Néstor: *Las Culturas Populares en el Capitalismo*. Editorial Nueva Imagen, México, 1989.

García, Norberto: *Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo*. Investigaciones sobre Empleo, N° 34, PREALC, Santiago de Chile, 1991.

García-Huidobro, Juan: Comentario al Capítulo Tercero del Documento "Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: una nueva visión para el decenio de los noventa". CIDE, Santiago de Chile, mimeo, 1989.

Gelpi, Ettore: "Educación, producción, desarrollo e innovación tecnológica" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

González, García, Lázaro: "Nuevas relaciones entre educación, trabajo y empleo en la década de los 90". OEI, mimeo, s.l., s.f.

Gorz, André: *Adiós al proletariado. Más allá del socialismo*. Ediciones Imago Mundi, Argentina, 1989.

Gouldner, Alvin W: *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*. The Seabury Press, New York, 1979.

Grossi, Ester: "Bases teóricas da proposta político-pedagógica da Secretaria Municipal de educação" en *La Piragua*, N° 5, CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

Grupo de trabajo de Economía y Educación del CEAAL: "Economía y Educación: Nuevos contextos para la educación popular" en *Papeles del CEAAL*, N° 4, CEAAL, Santiago de Chile, s.f.

Gutiérrez, Alejandro: "Políticas de empleo y necesidades básicas en América Latina" en Lagos, Ricardo y otros, *Buscando la Equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*. PREALC, Santiago de Chile, 1986.

Gutiérrez, Francisco (editor): *Libre Comercio, Educación y Economía Popular*. TOES, s.l., s.f.

Guzmán, Virginia: "Desde la especificidad del Flora Tristán: Centro de la Mujer Peruana" en Padrón, Mario (editor): *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores): *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Haddad, Sérgio: "Balanco da educação popular através do ensino público" en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

Haddad, Wadi W. Y otros: *Education and Development. Evidence for New Priorities*. World Bank Discussion Papers N° 95. Banco Mundial, Washington, diciembre de 1991.

Hallak, Jacques: *Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*. Tecnos/UNESCO, Madrid, 1991.

Hallak, Jacques: *Education for all: high expectations or false hopes*. International Institute for Educational Planning, París, 1991.

Haller, Agnes: *Sociología de la vida cotidiana*. Grijalbo, Barcelona, 1977.

Hardoy, Jorge E. Y David Satterhwaite: *La ciudad legal y la ciudadilegal*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

Haq, Khadija y Kirdar, Uner (editores): *Human Development, Adjustment and Growth*. NSRT/UNDP, Pakistán, 1987.

Haq, Khadija y Massad, Carlos: *Adjustment with growth. A search for an Equitable Solution*. NSRT, 1984, Pakistán.

Haq, Khadija: *North South Roundtable. The first Decade 1978-88*. North South Roundtable, Pakistán, agosto de 1988.

Haq, Khadija y Kirdar, Uner (editores): *Human Development. The Neglected Dimension*. NSRT/UNDP, Pakistán 1986.

Haq, Mahbub ul: "From Dialogue to Action" en Haq, Khadija y Kirdar, Uner (editores), *Human Development, Adjustment and Growth*. NSRT/UNDP, Pakistán, 1987.

Helfer, Gloria y Cardenal, Fernando: "Educadores populares en el Gobierno" en *La Piragua*, N° 4. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1992.

Helleiner, G. K. Y Cornia, G. A. : "IMF Adjustment Policies and Approaches and the Needs of Children" en *World Development*, Volumen 19, N° 12. Pergamon Press, Oxford, 1991.

Heller, Agnes: *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península, Barcelona, 1977.

Hennin, Christopher: "BTOR on Development NGOs in Honduras". Banco Mundial, Washington, mimeo, 2 de octubre de 1989.

Hennin, Christopher: "LAC/NGO Strategic Planning Seminar". Banco Mundial, Washington, mimeo, 7 de diciembre de 1992.

Hennin, Cristóbal: *Planificación estratégica a nivel inter-institucional*. Washington, enero de 1990.

Hidalgo, Javier: *Metodologías de trabajo en organizaciones chilenas con programas para microempresas*. Documento de trabajo N° 361. PREALC, Santiago de Chile, noviembre de 1991.

Huepe, Claudio: "Las innovaciones tecnológicas y los programas de formación profesional" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización. Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

IDR: *Multiparty Cooperation for Development in Asia*. IDR, Boston, s.f.

Iguíñiz, Manuel: *El proceso de la nueva reforma educativa*. TAREA, Lima, enero de 1993.

Iguíñiz, Manuel: "Preguntas a Manuel Iguíñiz. ¿Sigue vigente la educación popular?" en *La Carta*, Año 14, N° 142. CEAAL, Santiago de Chile, marzo-abril de 1992.

Iguíñiz, Echeverría, Javier: "Estrategias de desarrollo y movimientos sociales en América Latina: Hacia una reformulación de diagnóstico y programa". Mimeo, s.l., s.f.

Iguíñiz, Echeverría, Javier: "Lo popular y la economía: gestión y opciones". Mimeo, s.l., s.f.

Infante, Ricardo y Tokman, Víctor: *Monitoring Poverty and Employment Trends: An Index for Social Debt*. Documento de Trabajo N° 365. PREALC, Santiago de Chile, agosto de 1992.

International Organization of Consumers Unions (IOCU): *El poder de los consumidores en la década de los noventa*. Santiago de Chile, 1992.

Jolly, R., "Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s" en *World Development*. Volumen 19, N° 12, Pergamon Press, Oxford, 1991.

Jolly, Richard: "Educación" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

King, Elizabeth M.: *Educating Girls and Women: Investing in Development*. Banco Mundial, Washington, 1990.

King, Kenneth y Singh, Jasbir Sarjit: *Quality and Aid, Quality in Basic Education Volumen 3*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1991.

Kirdar, Uner: "Adjustment and Growth with Human Development: A Review" en Haq, Khadija y Kirdar, Uner (editores): *Human Development, Adjustment and Growth*. NSRT/UNDP, Pakistán, 1987.

Klees, Steven: *The economics of Education: a more than slightly jaundiced view of where we are now*, Workshop on the Future of Strategic Educational Planning. IIEP, París, noviembre de 1988.

Klein, Emilio: *Empleo en América Latina y la heterogeneidad en el sector informal*, Documentos de Trabajo N° 346. PREALC, Santiago de Chile, 1990.

Klenner, Arno y Razeto, Luis: *Manual del taller autogestionado*, Ediciones Sur, Providencia, 1989.

LA CARTA (editorial): "Los mitos de la educación ambiental" en *La Carta*, N° 143. CEAAL, Santiago de Chile, mayo de 1992.

Labarca, Guillermo: "Educación formal y movimientos sociales" en *PROPOSICIONES. Educación popular y movimientos sociales*, Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Labra, Armando (coordinador): *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*. Siglo XXI, México, 1988.

Lacayo, Francisco: "Trayectoria y Nuevas Tareas de la Educación Popular Básica" en *La Piragua*, N° 5, CEAAL, Santiago de Chile, 1992.

Lagos, Ricardo y otros: *Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*. PREALC, Santiago de Chile, 1986.

Lattes, Alfredo E.: "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina desde una perspectiva demográfica" en José Luis Coraggio (ed.): *La investigación urbana en América Latina, Tomo 3: Las ideas y su contexto*. CIUDAD, Quito, 1989.

Lastreto, Mariano: "La Promoción en el sector de las PYMES", Seminario-Taller de Formación para Integrantes de Programas de Promoción, Capacitación y Asistencia Técnica a Micros, Pequeñas y Medianas Empresas. Montevideo, mimeo, noviembre de 1992.

Lechner, Norbert: "El debate sobre Estado y Mercado" en *Revista Foro*, s.l., s.f.

Leis, Raúl: "El sujeto popular y las nuevas formas de hacer política" en *Multiversidad*, N° 2. Impresora Gráficos del Sur, Montevideo, marzo de 1992.

Lillis, Kevin: "Modos alternativos de educación técnica en África: Los politécnicos juveniles en Kenia y las brigadas de Botswana" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización: Un desafío para la Educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Livingstone, David: "Destreza laboral y escolaridad: Un análisis de dos requisitos para el ingreso al empleo y subempleo por clase social" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización. Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Lockheed, Maralaine y otros: *Improving Primary Education in Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, 1991.

- López, Cecilia y otros: "Desarrollo humano". Informe 1993. Una perspectiva latinoamericana. Bogotá, mimeo, 1993.
- Lovisoló, Hugo, "Engenharia Escolar: Montivação e Autonomia". Río de Janeiro, mimeo, diciembre de 1991.
- Marsiglia, Edith, *Economia Popolare. Esperienze Alternative in America Latina*. Documentazione. Serie Strategie di Sopravvianza, MILAL, Verona, 1993.
- Martin, Laura M. W. y Scribner, Sylvia, "Laboratory for Cognitive Studies of Work: A Case Study of the Intellectual Implications of a New Technology" en *Teachers Collage Record*, Volumen 92, N° 4. Columbia University, verano de 1991.
- Martinic, Sergio: "El otro punto de vista: la percepción de los participantes de la educación popular" en Sergio Martinic y Horacio Walker (edis.), *Profesionales en la acción. Una mirada crítica a la educación popular*. CIDE, Santiago de Chile, 1988.
- Martinic, Sergio: "La relación entre lenguaje y acción en los proyectos de educación popular" en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.
- Maturana, Humberto y Varela, Francisco: *El árbol del conocimiento*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, diciembre de 1987.
- Max-Neef, Manfred: *From the outside looking in. Experiences in 'Barefoot Economics'*. Zed Books, Nueva Jersey 1992.
- Max-Neef, Manfred y otros: "Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro" en *Development Dialogue*, número especial 1986. CEP/AUR/Fundación Dag Hammarskjöld. s.l., agosto de 1986.
- Mayor, Federico: *The Director-General's Newsletter*. UNESCO, París, octubre de 1992.
- Mazumdar, Dipak: *Microeconomic Issues of Labor Markets in Developing Countries. Analysis and Policy Implications*. An EDI Seminar Paper N° 40, Banco Mundial, Washington, 1989.
- Meillassoux, Claude: *Mujeres, graneros y capitales*. Siglo XXI, México, 1977.
- Mejía, Marco: "Educación Popular: una fuerza creativa desde los sectores populares", *Multiversidad*, N° 2. Impresora Gráficos del Sur, Montevideo, marzo de 1992.
- Mejía, Marco: "La pedagogía en la educación popular" en *La Piragua*, N° 4. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1992.
- Mejía, Marco: "¿Resucita el modelo de la educación como formación del capital humano?: la educación popular frente a la capacitación" en *La Piragua*, N° 4. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1992.

Mejía, Marco R. : "La pedagogía y lo pedagógico en la educación popular" en *Reflexiones sobre Pedagogía*. Papeles del CEAAL N° 2. Santiago de Chile, enero de 1992.

Menéndez-Corrión, Amparo: *La conquista del voto*. CEN-FLACSO, Quito, 1986.

Menze, Clemens: "El humanismo en la discusión actual" en *Educación*, Volumen 45. Instituto de Colaboración Científica Tübingen, Berlín, 1992.

Mesa-Lago, Carmelo: *La seguridad social y el sector informal*. Investigaciones sobre Empleo N° 32. PREALC, Chile, 1990.

Mezirow, Jack y otros: *Fostering Critical Reflection in Adulthood. A Guide to Transformative and Emancipatory Learning*, Jossey-Bass Publishers. San Francisco, 1990.

Mezzerá, Jaime: *Crédito y capacitación para el sector informal*. Investigaciones sobre empleo N° 29. OIT/PREALC, Chile, 1987.

Millar, Fernando: "Aquí y ahora, el mejor lugar y el mejor momento: educación popular y derechos humanos" en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

Minujin, Alberto y otros: *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF/LOSADA. Buenos Aires, 1992.

Mjelde, Liv: "Educación y mercado laboral en la perspectiva Norte-Sur" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Moll, Klaus: "Implicancias Socioculturales de los procesos de la información y robotización sobre el medio laboral y sus consecuencias educacionales" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Montero, Cecilia: *Cambio tecnológico, empleo y trabajo*, Documentos de Trabajo N° 333. PREALC, Santiago de Chile, mayo de 1989.

Montero, Cecilia: *Las relaciones entre cambio tecnológico y empleo o cómo armar el rompecabezas*, Documentos de Trabajo N° 350. PREALC, Santiago de Chile, agosto de 1990.

Montero, Patricio: "Empleo y educación: Algunos requerimientos para la innovación educacional" en Cerri, Marianela y otros (comp.): *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Morales, Daniel: "Qué hay detrás de la Educación para Todos" en *El Canelo de Nos*, N° 19. Santiago de Chile, 1990.

- Moser, Caroline y Sollis, Peter: *Did the Project fail? A community perspective on a participatory Primary health care project in Ecuador*, s.l., s.f.
- Moser, Caroline: *Adjustment from below: Low-Income Women, Time and the Triple Role in Guayaquil*. Ecuador, s.l., s.f.
- Moser, Caroline: "Social Police and Urban Poverty Reduction". Banco Mundial, mimeo, s.l., s.f.
- Mosley, Henry W. y Jolly, Richard: "Políticas de salud: medidas compensatorias y de efectos negativos del ajuste económico" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (ed.): *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria. Estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina*. REDUC/Centro de Estudios Educativos, 1988.
- Murmis, Miguel y Silvio Feldman: "La heterogeneidad social de las pobrezas" en Minujin, Alberto y otros, *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1992.
- Nelson, Paul: "The World bank and Non-Governmental Organizations: A summary Report of Findings", draft, Washington, November 1991, updated February 1993.
- NGO Working Group on the World bank: "Position Paper", Ginebra, diciembre de 1989.
- Nimnicht, Glen y otros: *Atendiendo las necesidades de la niñez. Alternativas para el diseño de políticas*. CINDE, Medellín, julio de 1987.
- Núñez, Carlos y otros: *Desde adentro. la Educación Popular vista por sus Practicantes*. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1990.
- Osorio, Jorge: "Educación y democratización: notas sobre la descentralización educativa" en *La Piragua*, N° 4. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1992.
- Osorio, Jorge y otros: *Nuestras prácticas... Perfil y perspectivas de la formación de educadores populares en Latinoamérica*. CEAAL, México, 1993.
- Ospina, Jaime Eduardo: *Fundamentos de Planificación Estratégica*. Memorias del Seminario-Taller Internacional para Directores de Programas de Microempresas Afiliadas a la red de ACCIÓN, Barranquilla, marzo de 1992.
- PACT: *Pasos hacia un fondo de inversión social*, PACT, s.l., agosto de 1990.
- Padrón, Mario (editor) : *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Padrón, Mario: "Los Centros de promoción y la cooperación internacional al desarrollo en América Latina. El caso peruano" en Padrón, Mario (editor): *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Palma, Diego: "Las políticas de Desarrollo y el Componente de Capacitación en la promoción de microempresa". CEAAL, mimeo, Santiago de Chile, s.f.

Palma, Diego: "Los Desafíos de la educación en América Latina: La agenda vista desde la educación popular" en *La Piragua*. N°4. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1992.

Paramio, Ludolfo: *Tras el Diluvio: la izquierda ante el fin de siglo*. Siglo XXI, México, 1989.

Pascal, María Inés y Vial, Luis: *Informe Global de la investigación: "relaciones entre educación y desarrollo del movimiento cooperativo en América Latina"*. CEAAL, Santiago de Chile, junio de 1987.

Peace, Henry: *Democracia local: Reflexiones y experiencias*. DESCO, Lima, 1989.

Pérez de Cuéllar, Javier: "Address by Mr. Javier Pérez de Cuéllar at the 140th Session of the Executive Board". UNESCO. mimeo, s.l., 21 de octubre de 1992.

Pérez, Juan Pablo: *Entre la fábrica y la ciudad*. Editorial El Conejo, Quito, 1986.

Pfeiffer, William, y otros: *Shaping Strategic Planning. Flors, Drangons, Bees and Torkey Tails*. ScottForesman, San Diego, 1989.

Pinstrup-Andersen, Per: "Intervenciones en materia de nutrición" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Pinstrup-Andersen, Per, y otros: "Efectos de la reducción del gasto público" en Cornia, Giovanni Andrea, y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

PNUD: *Development Challenges for the 1990s*. PNUD, Nueva York, octubre de 1990.

PNUD Education Development Center: *Education and Training in the 1990s. Developing Countries' Needs and Strategies*. PNUD, Nueva York, 1989.

PNUD: *Human Development Report 1993*. PNUD, Nueva York, 1993.

PNUD: *Human Development Report 1991*. PNUD, Nueva York, 1991.

PNUD: *Human Development Report 1992*. PNUD, Nueva York, 1992.

PNUD: *Human Development Report 1990*. PNUD, Nueva York, 1990.

PNUD/Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza: *Desarrollo sin pobreza. II Conferencia sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Bogotá, 1990.

PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL: *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990*, Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990.

Pollack, Molly y Uthoff, Andras: *Pobreza y empleo: un análisis del período 1969-1987 en el gran Santiago*, Documento de Trabajo N° 348. PREALC, Santiago de Chile, julio de 1990.

Pozo, Hernán y Vergara, Pilar: "Políticas sociales y extrema pobreza en Chile" en *Promociones. Chile, sociedad y transición*, Volumen 18. Ediciones Sur, Santiago de Chile, enero de 1990.

PREALC: *América Latina. Inversión y Equidad*. PREALC, Santiago de Chile, 1990.

PREALC: *Bibliografía Comentada sobre el Sector Informal Urbano en América Latina: 1975-1987 Tomo I*. Documento de Trabajo N° 332. PREALC, Santiago de Chile, abril de 1989.

PREALC: *Bibliografía Comentada sobre el Sector Informal Urbano en América Latina: 1975-1987 Tomo III*. Documento de Trabajo N° 332. PREALC, Santiago de Chile, abril de 1989.

PREALC: *Bibliografía Comentada sobre el Sector Informal Urbano en América Latina: 1975-1987 Tomo II*. Documento de Trabajo N° 332. PREALC, Santiago de Chile, abril de 1989.

PREALC: *El crédito informal en Bogotá, Cali y Medellín*. Documentos de Trabajo N° 345. PREALC, Santiago de Chile, marzo de 1990.

PREALC: *Empleos y transformación productiva en América Latina y el Caribe*. Documentos de Trabajo N° 369. PREALC, Santiago de Chile, octubre de 1992.

PREALC: *Más allá de la Regulación. El sector informal en América Latina*. PREALC, Santiago de Chile, 1990.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza/PNUD: "La economía popular en América Latina –una alternativa para el desarrollo–". PNUD, Bogotá, mimeo, julio de 1991.

Rama, Germán W.: "La educación latinoamericana. Exclusión o participación" en *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1993.

Razeto, Luis: "Sobre la inserción y el aporte de la economía de solidaridad en un proyecto de transformación social" en Haak, Roelfien y Díaz, Javier (editores): *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. FOVIDA/DESCO, s.l., 1987.

Razeto, Luis: "Educación popular y desarrollo local", ponencia presentada a las VI Jornadas Iberoamericanas de Educación de Adultos, San Bernardo, 24-28 de julio de 1989.

Razeto, Luis: *Empresas de trabajadores y economía de mercado*. PET, Santiago de Chile, 1991.

Razeto, Luis: *Economía popular de solidaridad. Identidad y proyecto de una visión integradora*. Programa de Economía del Trabajo, Santiago de Chile, julio de 1990.

Razeto, Luis: *Economía de solidaridad y mercado democrático. Libro segundo*. Programa de Economía del Trabajo/Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1985.

Razeto, Luis: *Economía de solidaridad y mercado democrático. Libro primero*. Programa de Economía del Trabajo/Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1984.

Razeto, Luis: *Economía de solidaridad y mercado democrático. Libro tercero*. Programa de Economía del Trabajo/Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1988.

Razeto, Luis y otros: *Las organizaciones económicas populares 1973-1990*. Programa de Economía del Trabajo, s.l., mayo de 1990.

Razeto, Luis: "La economía de solidaridad en un proyecto de transformación social" en *Proposiciones. Marginalidad, movimientos sociales y democracia*, Volumen 14. Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1987.

REDUC/CEAAL/ASONG: *La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje y las Organizaciones No Gubernamentales de América Latina*. Conclusiones del Encuentro Latinoamericano de Organizaciones No Gubernamentales sobre Educación para Todos organizado por REDUC, CEAAL Y ASONG, Chile, abril de 1992.

Reimers, Fernando M.: *Is Jomtien irrelevant to Latin America? Adjusting Education while adjusting the Economy*. Harvard Institute for International Development, Cambridge, agosto de 1991.

Rivera, Rigoberto: "Gobiernos locales y desarrollo" en varios autores, *Gobierno local y participación social*. GIA, Santiago de Chile, 1988.

Rodríguez, Brandao, Carlos: *La educación popular en América Latina*. CEDEP, Quito, 1989.

Rodríguez, Jorge y Zazueta, Aaron: *Lineamientos para los Talleres Nacionales de Consulta de la Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo*. CCAD/PNUD/WRI, s.l., 31 de octubre de 1991.

Rodríguez, Percy: "Selectivity as the crux of social policies" en *CEPAL Review*, N° 44. Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto de 1991.

Rosenfeld, Alex: "La demanda educativa" en *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*. Volumen 15, Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Rosenthal, Gert: "Nota sobre el desarrollo social en América Latina (informe presentado sobre el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, a la Primera Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno)" en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 511/512. CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1991.

Reútaló, Jorge, Regent Susana y Grau Pérez, Carlos (coordinadores): *Entre el éxito bajo sospecha y la capacidad de arriesgar. Empresas Asociativas Juveniles*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1990.

Reútaló, Jorge y Mazzotti, Mariela: "Las Empresas Cooperativas Juveniles: Experiencias educativo-productivas con jóvenes desocupados en Montevideo, Uruguay" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Ruiz, Jaime: "La crisis económica y efectos sectoriales sobre el empleo en Chile. Consecuencias para la Educación" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

s/a.: "Términos de referencia para estudios de caso de los seminarios de planificación estratégica (1991/1992)", mimeo, s.l., s.f.

s/a.: "Key issues for Designing Educational Testing Components" en *Education Notes. Population and Human Resources Development*, Volumen 3, N° 5. Banco Mundial, Washington, 27 de octubre de 1992.

s/a.: *Realidades y principales desafíos de las pequeñas iniciativas socioeconómicas*. MLAL-CLAEH, Montevideo, 1993.

s/a.: "Las ONGs ecuatorianas frente al Fondo de Inversión Social del Ecuador", mimeo, julio/92.

s/a.: "Breve descripción de las líneas de acción del CLAEH hacia la micro y pequeña iniciativa socio-económica". Seminario-Taller "Realidades y desafíos de las pequeñas iniciativas socioeconómicas", mimeo, s.l., 1993.

s/a.: "Propuesta Preliminar de un abanico de criterios a partir de una investigación en curso". CLAEH, mimeo, s.l., noviembre de 1992.

s/a.: *Taller de Política Social. Nueva política económica y sector informal urbano*. ILDIS, La Paz, 1992.

s/a.: *Pauta Guía (Seminario del PAISEP)*. CCU, mimeo, s.l., s.f.

s/a.: "Programa de Apoyo a Iniciativas Socio-Económicas Populares". Presentación. CLAEH, mimeo, s.l., s.f.

s/a.: "The World Bank and Education in Africa" en *Cafa News*, Nº 2, s.l., s.f.

s/a.: *Final Report. International Consultative Forum on Education For All*. UNESCO, París, diciembre de 1991.

s/a.: "Primer Seminario de Planificación Estratégica para ONGs de América Latina y el Caribe". San José, mimeo, 1-6 junio de 1992.

s/a.: "Summary Report on the Regional Consultation on Education for All for South Asia". Bangladesh, mimeo, febrero de 1992.

s/a.: *Memoria del Taller de ONGs para Información sobre la propuesta FISE*. Quito, julio de 1992.

Saball, Paulina: "Talleres de formación para mujeres pobladoras" en *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*, Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Sahlins, Marshall: *Stone Age Economics*. Tavistock Publications, Londres, 1972.

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

Salazar, Gabriel: "Los dilemas históricos de la auto-educación popular en Chile. Integración o autonomía relativa" en *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*, Volumen 15. Ediciones Sur, Santiago de Chile, diciembre de 1987.

Sánchez, Juan: "El desafío del próximo quinquenio" en Padrón, Mario (editor), *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Santuc, Vicente: "De un programa coyuntural a una situación estructural: El CIPCA" en Padrón, Mario (editor): *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Schrag, Francis: *Thinking in School and Society*. Reutledge, Nueva York, 1988.

Schultz, Theodore: *Restablecimiento del Equilibrio Económico. Los recursos humanos en una economía en proceso de modernización*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1992.

Schwartzman, Simon: "La enseñanza superior en América Latina: un decenio perdido" en *Perspectivas*, Volumen XXI, Nº 3. UNESCO, Santiago de Chile, 1991.

Scribner, Sylvia: "Knowledge at Work" en *Anthropology y Education Quarterly*, Volumen 16, 1985.

Scribner, Sylvia: "Document Resume) Head and hand: An Action Aproach to Thinking", mimeo, s.l., abril de 1988.

Scrimshaw, Susan y Hurtado, Helena: *Anthropological Approaches to Improving Programme Effectiveness*. The Unites Nations University, Tokyo/UNICEF/UCLA, California, 1987.

Secretaría de Educación Pública (SEP): *Programa para la modernización educativa 1989-1994*. SEP, México, 1989.

Secretaría de Educación Pública (SEP): *Hacia un nuevo modelo educativo*. SEP, México, 1991.

Selame, Teresita: "La evolución tecnológica y sus implicancias para la educación y el empleo" en Cerri, Marianela y otros (comp..) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 2988.

Serafini, M. Teresa: *Cómo se estudia. La organización del trabajo intelectual*. Ediciones Paidós, Barcelona, 1991.

Shaeffer, Sheldon: *Collaborating for Educational change: the role of teachers, parents and the community in school improvement*. IIEP, UNESCO, París, 1992.

Sirvent, María Teresa: "Participación de la Comunidad". CIDDO, Buenos Aires, mimeo, 1992.

Silvent, María Teresa: ¿Qué está pasando con la educación?, s.l., s.f.

Sirvent, María Teresa: "Educación Popular e Investigación Participativa". Buenos Aires, mimeo, marzo de 1993.

Sirvent, María Teresa: "Vamos Todavía", mimeo, s.l., 9 de julio de 1992.

Sirvent, María Teresa y otros: *La demanda educativa de los sectores populares: propuesta de categorías para su análisis*, s.l., s.f.

Smolucha, Francine: "Synergistic Psychology: Towards a Synthesis of Psychoanalytic and Vygotskian Theories". ERIC Doc. N° ED330710, 1988.

Society for Participatory Research in Asia: *Holding together. Collaborations and Partnerships in the real World*. Nueva Delhi, octubre de 1991.

Spoerer, Sergio: "Las Organizaciones No Gubernamentales Latinoamericanas frente al desafío democrático". ILET, Santiago de Chile, mimeo, junio de 1987.

Srinivasan, Lyra: *Options for Educators. A monograph for Decision Makers on Alternative Participatory Strategies*, PACT/CDS, Nueva York, 1992.

Stearns, Katherine y Otero, María (editores): *La conexión clave: el gobierno, las entidades privadas y el sector informal en América Latina*. Acción Internacional/AITEC, Washington, octubre de 1990.

Stein, Alfredo: *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Su rol en la problemática habitacional y en la futura ciudad de América Latina*. Seminario: La Ciudad Latinoamericana del Futuro, Buenos Aires, octubre de 1990.

Stewart, F.: "The Many Faces of Adjustment" en *World Development*, Volumen 19, N° 12. Pergamon Press, Oxford, 1991.

Stewart, Frances: "Macropolíticas y mesopolíticas alternativas y grupos vulnerables" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Stewart, Frances: "La Protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y El Caribe en la década de 1980". UNICEF, Conferencia sobre programas de ajuste y costo social en América Latina, Buenos Aires, mimeo, 3 de agosto de 1992.

Stewart, Frances: "Apoyo al empleo productivo de los grupos vulnerables" en Cornia, Giovanni Andrea y otros: *Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Siglo XXI de España, Madrid, 1987.

Stromquist, Nelly: "Women's Literacy and Empowerment in Latin America". Los Angeles, mimeo, noviembre de 1991.

Stumpo, Giovanni: "Pequeñas unidades productivas y desarrollo económico. Nuevos desafíos para la cooperación internacional". Mimeo, s.l., s.f.

Synergos Institute: "Building Development Projects in Partnership with NGOs and Communities. An action for Government Policy-makers and Donors", mimeo, s.l., julio de 1992.

Tedesco, Juan Carlos: "Modelo pedagógico y fracaso escolar" en *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

Tedesco, Juan Carlos: "Nuevas políticas educativas en América Latina. La urgencia del largo plazo" en *La Carta*, Año 14, N° 142. CEAAL, Santiago de Chile, marzo-abril de 1992.

Tedesco, Juan Carlos: *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*. Instituto Fronesis, Colección Educación, N° 1, Quito, 1991.

Tedesco, Juan Carlos: "El rol del Estado en la educación" en *Perspectivas*, Volumen XIX, N° 4. UNESCO, París, 1989.

Tedesco, Juan Carlos: "Educación y Sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos". UNESCO, mimeo, s.l., s.f.

Teitel, Simón (editor): *Towards a New Development Strategy for latin America. Pathways from Hirschman's Thought*, Inter-American Development Bank, Washington, 1992.

Terra, Juan Pablo: "El papel de la educación en relación con los problemas del empleo", *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

Tomié, Blas: "Participación popular y desarrollo en la base" en Lagos, Ricardo y otros: *Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*. PREALC, Santiago de Chile, 1986.

Toranzo, Carlos (editor): *La relación entre Estados y ONGs*. COTESU/ILDIS, La Paz, 1992.

Torre, Germán: "Sistematización de la experiencia y perspectivas del trabajo del Centro de Estudios Sociales Solidaridad" en Padrón, Mario (editor): *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL/DESCO, Lima, octubre de 1988.

Torres, Rosa María: *Auladentro*. Instituto Fronesis-UNICEF, Quito, 1992.

Torres, Rosa María: *Educación popular: un encuentro con Paulo Freire*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.

Torres, Rosa María: "¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades Básicas de Aprendizaje y Contenidos Curriculares" en: UNESCO/OREALC, *Satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje*. Santiago de Chile, 1993.

Torres, Rosa María: *Discurso y práctica en Educación Popular*. Texto N° 9, Ciudad, 1988.

Torres, Rosa María: *Escuela Nueva: una innovación desde el estado*. Instituto Fronesis, Colección Educación, N° 2, Quito, 1991.

Touraine, Alain: "La centralidad de los marginales" en *Proposiciones. Marginalidad, movimientos sociales y democracia*, Volumen 14. Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1987.

UNESCO/OREALC: *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989*. Santiago de Chile, 1992.

UNESCO/OREALC: *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987*. Santiago de Chile, 1990.

UNESCO: *World Education Report*. UNESCO, París, 1991.

UNICEF: *1993 UNICEF Informe anual*. UNICEF, Nueva York, 1993.

UNICEF: *Unidos en la lucha. Acción conjunta de UNICEF y las ONGs en pro de los niños*. UNICEF, s.l., s.f.

van der Hoeven, R.: "Adjustment with a Human Face: Still Relevant or Overtaken by Events?" en *World Development*. Volumen 19, N° 12. Pergamon Press, Oxford, 1991.

Varios autores: *Habitat Popular Urbano: Política de Desarrollo o Situación de Emergencia*, Centro Pedagógico y Cultura de Portales, Cochabamba – Bolivia, Septiembre de 1990.

Verspoor, Adriaan: "Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación. Presentación y evaluación" en *Perspectivas*, Volumen XXI, N° 3. UNESCO, Santiago de Chile, 1991.

Vieria, Luiz Renato: "Reflexões sobre a Universidade e o Ensino da Sociologia" en *Contexto y educação*, N° 27. Editora UNIJUI, Brasil, julio-septiembre de 1992.

Vío, Grossi, Francisco: "Cinco ideas básicas sobre cooperación internacional no gubernamental" en *Educación de Adultos y Democracia*. TAREA, Lima, 1991.

Vío, Grossi, Francisco y otros: *Educación Popular y Política en América Latina. Foro-Panel*, Serie Educación Popular y Democracia N° 1. CEAAL, Santiago de Chile, marzo de 1989.

Von Knebel, Edgar: "Notas sobre el tema actividades económicas populares, empleo y educación" en Cerri, Marianela y otros (comp.) *Modernización: Un desafío para la educación*. UNESCO/CIDE-PIIE-OISE, Santiago de Chile, 1988.

Weinberg, Gregorio: "Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana" en *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago del Chile, diciembre de 1983.

Williams, Aubrey: "Participación más activa de las ONGs en el proceso de desarrollo" en *Finanzas y Desarrollo*. S.l., diciembre de 1990.

Windham, Douglas. "Education for all Indicators Manual". Nueva York, mimeo, 15 de mayo de 1992.

Windham, Douglas (State University of New York at Albany): *indicators of Educational Effectiveness and efficiency*. IEES, Florida enero de 1988.

Wolfe, Marshall: "The Prospect for Equity" en *CEPAL Review*, N° 44. Naciones Unidas, Chile, agosto de 1991.

Wolfe, Marshall: "Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades" en *Revista de la CEPAL*, N° 21. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1983.

WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL: *World Declaration on Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs*. WCEFA, Nueva York, abril de 1990.

Zemelman, Hugo: "Economía y Utopía. El problema de la viabilidad: un ejercicio metodológico". México, mimeo, febrero de 1992.

Zemelman, Hugo: "Educación como construcción de sujetos sociales" en *La Piragua*, N° 5. CEAAL, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

Esta edición de 2.000 ejemplares
se terminó de imprimir en abril de 1995
en Industria Gráfica del Libro S.A
Wames 2383, Buenos Aires.

DESARROLLO HUMANO, ECONOMÍA POPULAR Y EDUCACIÓN

El nuevo paradigma de desarrollo (Desarrollo Humano) y su línea universal en materia de política educativa (Educación Básica para Todos) son presentados en su génesis reciente y a través de su implementación en América Latina, primordialmente desde las reformas educativas promovidas por el Banco Mundial.

Este trabajo procura sentar bases para un encuentro entre los maestros de la escuela pública y los educadores populares, en la búsqueda de alternativas propias para la educación.

El autor sostiene que la perspectiva de una economía popular, como marco estratégico del desarrollo desde la comunidad, puede contribuir a dar sentido a esas propuestas alternativas.

José Luis Coraggio es un investigador con amplia experiencia en Argentina, México, Nicaragua y Ecuador, donde actualmente dirige el instituto Fronesis. Distinguido con la Beca Guggenheim en 1982, ha sido profesor, entre otras, de la UBA, la Universidad Nacional del Sur, el Colegio de México y la FLACSO-Ecuador. Entre sus obras se destacan sus libros: *Nicaragua: Revolución y Democracia* (1986); en coautoría con Rosa María Torres, *Transición y Crisis en Nicaragua* (1987); *Territorios en Transición* (1987); *Deuda externa y Pedagogía Popular* (1988) y *Ciudades sin Rumbo* (1991).

IDEAS

AIQUE
GRUPO EDITOR

rei

Cód: 1280

