

**LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**
**Una reconstrucción de las ideas político-pedagógicas, categorías teóricas
y problemáticas en el período 1981-1992**

Matías Causa
Universidad Nacional de La Plata / FLACSO / CIC (Argentina)
causamd@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental realizar un aporte a las discusiones político-intelectuales del campo educativo en América Latina y el Caribe, en el período que media entre los años 1981 y 1992. Desde una perspectiva del estudio de las ideas político-pedagógicas interesa explorar los contenidos, categorías teóricas, temas y problemáticas que caracterizaron la producción discursiva de los organismos internacionales, en tanto segmento constitutivo del campo intelectual de la educación. En términos empíricos, se estudiarán desde una perspectiva comparada y contrastativa dos producciones documentales fundamentales para América Latina y el Caribe llevadas a cabo por un conjunto de organismos internacionales: el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe considerado entre los años 1981-1989 (UNESCO) y el Documento Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad de 1992 (UNESCO-CEPAL). En suma, este trabajo pretende efectuar una contribución a la historia reciente del campo intelectual de la educación –que ciertamente cuenta con muy pocas investigaciones al respecto–, partiendo del presupuesto de que el abordaje de los procesos de producción discursiva e innovación conceptual aporta a la comprensión de la conformación y desarrollo del campo educativo.

Palabras clave: campo educativo, producción discursiva, ideas político-pedagógicas, organismos internacionales.

Introducción

Este trabajo representa la integración de algunos estudios previos y otros actuales referidos a la temática del campo intelectual de la educación. Se trata de un interés surgido en el marco de la participación en el proyecto de investigación denominado “Universidad, intelectuales y educación: Transformaciones recientes en el campo académico e intelectual de la educación”. Esta investigación, (radicada en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP y dirigida por el Dr. Claudio Suasnábar) al tomar el campo intelectual de la educación como objeto de estudio debió recortar un conjunto de individuos, entidades y grupos académicos como por ejemplo: el Área de Educación de la FLACSO, el Instituto de Investigaciones Educativas (IIE), el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) y la Academia Nacional de Educación; los departamentos e institutos universitarios (docentes-investigadores de Ciencias de la Educación y de otras disciplinas orientados hacia la investigación educativa); las asociaciones académico-profesionales (Asociación de Graduados de Ciencias de la Educación); los organismos internacionales (CEPAL, UNESCO) como también el campo burocrático del Estado (Ministerio de Educación). En este sentido, el proyecto significaba una vasta tarea que, necesariamente, implicaba un recorte en términos de unidad de análisis.

Ciertamente abordar el campo intelectual de la educación como objeto de estudio amerita una delimitación en términos de segmentos constitutivos de este. Por ello, optamos por interrogarnos, de manera específica, por la incidencia de los organismos internacionales (CEPAL, UNESCO, entre

otros) en materia educativa. En este trabajo procuramos analizar desde una perspectiva comparada la generación de ideas político-pedagógicas que caracterizaron la producción discursiva de los organismos internacionales, en tanto segmento constitutivo del campo intelectual de la educación, en el período que media entre los años 1981-1992. El objetivo que se persigue es realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe y aportar a un esfuerzo colectivo de renovación y revisión conceptual de los estudios de política educativa (1).

Nos proponemos examinar algunas de las principales ideas político-pedagógicas auspiciadas por los organismos internacionales en distintos momentos de la historia reciente de América Latina y el Caribe. Proponemos una suerte de retorno al estudio de las ideas político-pedagógicas, bajo la firme convicción de que la conformación y desarrollo del campo pedagógico no sólo es el resultado de la influencia de los cambios de las políticas educativas o de la presencia de determinadas instituciones sino también es parte de un proceso de producción discursiva e innovación conceptual. Quizás sea en este punto en donde se ponga de manifiesto la importancia y necesidad de desarrollar nuevas investigaciones sobre el campo intelectual de la educación.

Se agruparán un conjunto significativo de ideas, categorías conceptuales y problemáticas tematizadas construidas a lo largo de tres décadas por los organismos internacionales y expresados en tres proyectos distintos con la participación también distinta de determinados organismos. Estas producciones generaron y condensaron nodalmente respuestas a problemáticas de cada coyuntura histórica que atravesó la educación en América Latina y el Caribe: entre otras, los posicionamientos ante los estilos de desarrollo y las posibilidades de modernización/transformación educativa, económica, social y política de América Latina y el Caribe; la ciudadanía y el debate en torno a la construcción democrática; el propio rol de los organismos internacionales en materia educativa; y de manera especial, la polémica en torno al papel que le cabe a la educación en dichos procesos.

Estas cuestiones se analizarán en un corpus amplio de textos significativos para la producción de ideas político-pedagógicas de los organismos internacionales, producidos entre la década del setenta y noventa. Esta diversidad permitirá establecer relaciones comparativas enriquecedoras en la sincronía y en la diacronía, poniendo en evidencia amplios lazos de afiliación y de ruptura. A fin de no reiterar lo que se puede leer en los mismos textos, tomaremos algunas (las principales) ideas político-pedagógicas particularmente interesantes en sus planteos, sobre las cuales intentaremos colocar algunas notas de nuestro propio pensamiento.

De este modo, se estudiarán dos producciones fundamentales llevados a cabo por un conjunto de organismos internacionales para América Latina y el Caribe: el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe iniciativa de la UNESCO de los años 1981-1989 y el Documento Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad, realizado por la UNESCO y la CEPAL en 1992.

Quizás convenga aclarar que lo que aquí nos interesa no es recorrer la historia de los organismos internacionales y su incidencia en la educación, ni mostrar cuáles fueron sus principales orientaciones y líneas políticas impulsadas, sino recuperar distintas miradas acerca del fenómeno educativo. Se trata de concepciones, algunas de notoria densidad teórica, otras de menor envergadura conceptual, pero que refieren o instalan temáticas o problemas acuciantes para la región, y en todas ellas es posible entrever ideas político-pedagógicas acerca de qué es la educación y, más específicamente, qué significa en América Latina y el Caribe. No todas son ideas-núcleo ni todas ocupan o han

ocupado un espacio importante en la “historia de las ideas pedagógicas”, en este sentido este trabajo construye de hecho y de derecho lo que Raymond Williams denomina una “tradicción selectiva” que excluye toda pretensión de exhaustividad (2).

En este sentido, no son los organismos internacionales el objeto de estudio de este trabajo, sino la producción discursiva, las construcciones conceptuales generadoras de ideas con las cuales dichos organismos concibieron los procesos educativos. La unidad de análisis son las ideas-fuerza de carácter político-pedagógico utilizadas y/o acuñadas por los organismos internacionales y que se articulan alrededor de conceptos.

Interesa, pues, recuperar ideas, sin interrogarnos acerca de su popularidad o de su realización práctica, para inscribirlas en una exploración que persigue precisamente esto: recuperar ideas. Asimismo, muchas de las cuestiones planteadas en los proyectos analizados son de gran actualidad; al menos, interpelan a quien las estudia, obligando a una reflexión acerca de las actuales tendencias educativas y de las condiciones en que se produce la experiencia educativa en la región.

Algunas notas preliminares sobre la relación entre los organismos internacionales y el campo educativo

Cuando un campo, como el educativo, se encuentra saturado de discursos resulta sumamente difícil identificar y analizar las ideas político-pedagógicas que les dan forma y, por tanto, se torna también difícil realizar investigaciones al respecto. Con relación a los discursos de los organismos internacionales es común que las investigaciones se centren más en cómo son generadas las políticas que auspician, inducen o –para otros– imponen, en cuáles son sus efectos y al advertir que estas no son lo suficientemente satisfactorias, hay quienes ofrecen alternativas pretendidamente efectivas.

Sin embargo, respecto de los organismos internacionales creemos que son principalmente ideas las que ofrecen (3), ideas político-pedagógicas que, por supuesto, contribuyen a dar forma a las bases de política promovidas pero que también resultan interesantes de analizar otorgando gran relevancia a la productividad discursiva de los organismos internacionales en tanto material rico en significantes para reordenar las disputas en el campo educativo.

En un artículo relativamente reciente, Pablo de Marinis (4) sostuvo que desde hace aproximadamente tres décadas el vínculo sólido y soldado entre Estado y sociedad (caracterizado por dispositivos institucionales tales como el formato de la familia nuclear, el papel de los sistemas educativos nacionales, el trabajo asalariado, los sistemas de protección social, etc.) se ve desafiado por dos procesos que están actualmente en curso y que operan lo que el autor ha dado en llamar la “desconversión de lo social estado - nacional”. Estos procesos, que llevan la punta de lanza de la “desconversión de lo social”, son la “globalización” por un lado, y la “comunidad” por el otro. De modo articulado, sendos procesos están en la base de un fenómeno caracterizado por la resignificación del poder y la soberanía de los Estados nacionales y de aquello que antes denominábamos “sociedad” y el vínculo entre ellos.

En el marco de lo que el autor denomina la “economización” de medios de gobierno por parte de la figura del Estado y la “pluralización de actores de gobierno”, la actividad estatal con respecto al comando de los procesos de la sociedad se ve erosionada “desde arriba” y “desde afuera” mediante desplazamientos de poder en favor de diversos agentes e instancias transnacionales (globalización).

Pero no sólo la globalización desafía “lo social estado – nacional”, articulado a las tensiones “desde arriba” y “desde afuera”, operan otros procesos “desde abajo” y desde adentro”. De esta manera, la reinención de la comunidad se actúa desde una lógica dual; por un lado el Estado ya no se dirige e interpela al conjunto de “la sociedad”, sino que interviene sobre comunidades específicamente recortadas; y por el otro, distintas comunidades se (auto) activan para conformar sus específicos perfiles identitarios.

En suma, de Marinis brinda una lectura de los cambios cualitativamente profundos del orden social, caracterizada por la complejidad y rigurosidad del análisis y la revisión de los marcos teóricos de la teoría social. En este trabajo, nos interesa detenernos en el ejercicio que el autor intenta sobre el final al consignar el papel que le pueden corresponder en dichos procesos de cambio a la “globalización”, a la “comunidad” y al proceso de “desconversión de lo social” en tanto conceptos sociológicos relevantes. La pregunta fundamental radica en qué sucede cuando dispositivos institucionales como los sistemas educativos nacionales, surgidos al calor y plena vigencia de “lo social estado – nacional” sufren las consecuentes transformaciones ante la desconversión o desvanecimiento de aquel paquete otrora sólido y articulado.

Decíamos, nos interesa apropiarnos de uno de los tantos argumentos que el autor enumera al señalar posibles conexiones entre “temas educativos” y los conceptos sociológicos presentados anteriormente: la creciente injerencia de diversos organismos internacionales de carácter tanto eminentemente financiero (por ejemplo, El Banco Mundial) como vinculados al sistema de Naciones Unidas (UNESCO) en cuestiones educativas. La capacidad de intervención de estos actores, se asocia para el autor con el fenómeno de la globalización en tanto los temas de educación y de política educativa estarían dejando de conformar un asunto de “política interior”.

Ciertamente, junto con la erosión del tradicional esquema del sistema educativo que suponía un actor estatal unificado, los organismos internacionales han venido teniendo creciente capacidad de intervención en cuestiones educativas, ya sea mediante el otorgamiento de empréstitos como a través de las “tareas de asesoramiento” o “asistencia técnica” que suelen acompañar dichos préstamos. Generalmente, éstos suelen contener las imposiciones y lineamientos normativos como las estrategias tendientes a monitorear la realización de acciones acordes con las “condicionalidades” que los préstamos siempre traen consigo.

No obstante lo anterior, pensamos que además de los préstamos crediticios, las asistencias y las orientaciones explícitas de políticas para la región, existe una producción discursiva de ideas político-pedagógicas por parte de los organismos internacionales que resulta de sumo interés analizar críticamente. En los párrafos siguientes nos abocaremos a dicha tarea a través del análisis de dos producciones documentales centrales de los organismos internacionales en materia educativa de los años ochenta y noventa.

El proyecto principal de UNESCO en los ochenta

El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe surge como resultado de la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica celebrada en México en diciembre de 1979. Allí fue recomendado y se adoptó posteriormente, y de manera unánime, en la Reunión Regional Intergubernamental sobre los Objetivos, las Estrategias y las Modalidades de Acción de un Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de

América Latina y el Caribe, realizada en Quito del 6 al 10 de abril de 1981. El plazo de vigencia de dicho proyecto quedó estipulado para el año 2000 y constituyó un ámbito donde se generaron múltiples iniciativas de cooperación internacional.

En cuanto a la dinámica de funcionamiento del Proyecto, en primer lugar cabe señalar que se constituyó un comité regional intergubernamental compuesto por los Estados Miembros y Miembros Asociados en la región de América Latina y del Caribe, cuyas tareas consistieron en analizar los resultados de las fases de planificación y elaborar el programa y el calendario de trabajo de las distintas fases de ejecución del proyecto. En la faz nacional, cada Estado miembro formuló su plan de acción y la Secretaría de la UNESCO elaboró a partir de ello un documento de síntesis reflejando el conjunto de acciones a emprender por todos los Estados Miembros de la región para el logro de los objetivos que señalaremos a continuación. Cabe señalar que en el marco del Proyecto se desarrollaron seminarios nacionales sobre el Proyecto principal, reuniones técnicas regionales y misiones de cooperación técnica de la UNESCO en los países de la región.

Para efectuar el trabajo de indagación que nos proponemos contamos con los Boletines 1 a 14 del PPEALYC publicados desde 1982 hasta 1989 inclusive. En ellos se registra, se comenta y se difunden las actividades y acciones que los Estados Miembros de la región realizan en el marco del Proyecto, así como aquellas que se desarrollen a escala regional como resultado de la cooperación internacional hacia los esfuerzos nacionales en aras del cumplimiento de los objetivos fundamentales indicados en el Proyecto. En cuanto a estos, el PPEALYC señala:

- A) la universalización de la escolaridad básica
- B) la eliminación del analfabetismo
- C) el mejoramiento de la calidad de enseñanza

Los ejes centrales del Proyecto

Asegurar la escolarización antes de 1999 para todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años constituye el primer objetivo que el Proyecto Principal de Educación se plantea. Cabe indicar, que este norte trazado resulta inescindible de los problemas educativos de la región que el Proyecto identifica:

En la generación de los problemas de la no-incorporación a la escuela y del abandono prematuro de ella, se detectan causales que surgen tanto al interior de los sistemas educacionales como al exterior de ellos, originadas estas últimas por factores de orden económico, social, lingüístico, cultural y ambiental (5).

Si las problemáticas centrales son tanto al interior (sobre todo las altas tasas de repitencia) como al exterior de la escuela, las respuestas a ellas no podrían surgir sólo desde la acción escolar formal. En este sentido el Proyecto Principal otorga un rol relevante a las acciones educativas no formales para el avance en la concreción de este primer y central objetivo:

La extensión de la escolarización de la población joven no sólo compromete la acción de la escuela sino que comprende, igualmente, diversas actividades educacionales de carácter no-formal que constituyen vías válidas para lograr el cumplimiento de este objetivo específico del Proyecto principal (6).

El aliento a estas iniciativas de nuevas modalidades operacionales de carácter no formal para la educación se destaca, sobre todo, para las áreas de mayor pobreza y, dentro de éstas, para grupos

de población indígena. También se hace mención al interés y voluntad de la mayoría de los países por expandir la educación preescolar, considerando la importancia que tiene la formación en la etapa inicial de la vida para la educación futura del niño.

Otro factor que desde el Proyecto Principal se considera relevante para el objetivo de la universalización de la escolaridad básica es el rol de la investigación:

...la importancia que tiene la investigación educativa en las decisiones de políticas educacionales, en evaluación de programas, en la supervisión de la acción educativa básica y, en general, para apoyar la efectividad y eficacia de los procesos educativos, particularmente cuando se refieren a grupos de población más carentes (7).

Con respecto a cuestiones de gobierno escolar se comienzan a valorar positivamente las medidas tendientes a favorecer la descentralización administrativa y, en cierto grado también, de los contenidos curriculares. En este sentido, y si bien se destaca que existieron diferencias al interior de los países (entendidas como naturales en tanto se trata de realidades distintas de desarrollo social, económico, cultural y político) el Proyecto enfatiza los proyectos sobre técnicas de microplanificación y las estrategias de incorporación de los miembros de la comunidad a las actividades educacionales como medidas propicias para favorecer la universalización de la escolaridad.

El segundo objetivo central para el Proyecto Principal de la UNESCO es eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos. De esta manera se juzga como otro gran problema de la educación el analfabetismo aún existente en buen número de países de la región. Se interpreta el fenómeno desde la idea de educación permanente, en este sentido:

...se subrayó la necesidad de asociar el enfrentamiento al analfabetismo con la mejora en los resultados de los sistemas educativos, con la eliminación de las insuficiencias de la educación primaria y con la consideración de programas de postalfabetización y de educación de adultos en una perspectiva de educación permanente (8).

En las estrategias de alfabetización que se presentan destacan dos que, como en el caso anterior, hacen hincapié nuevamente en la acción descentralizada y en la movilización de múltiples actores. Por un lado se subraya la importancia de convocar y movilizar concertadamente recursos estatales, privados, comunitarios y populares, procurando un bajo costo en las acciones de alfabetización; por el otro, se juzga conveniente la creación de un organismo especializado a cargo de la conducción nacional de la alfabetización, procurando dicha presencia intersectorial y propiciando una acción descentralizada.

El tercer objetivo que el Proyecto Principal se propuso radica en mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de las reformas necesarias. Para ello se destacaron cuatro aspectos centrales: la investigación y evaluación continua en educación, la formación de educadores para las poblaciones más carentes del Proyecto, el desarrollo y evaluación de currículos más relevantes y la aplicación de tecnología ajustada a las realidades locales como apoyo al proceso educativo.

Lo que resulta interesante es el posicionamiento de la UNESCO en todas estas tareas. Así, en cuanto al consenso en la necesidad de un cambio marcado en los programas de formación y de perfeccionamiento de los educadores, la necesidad de cambiar el actual currículo de orientación académica por un currículo funcional, pertinente y práctico, la necesidad de aplicar algún tipo de

tecnología para lograr el mejoramiento del sistema educacional (uso de la radio, la televisión, computadoras, la educación a distancia, entre otras); el rol que la UNESCO asume es el siguiente:

*En este conjunto de tareas **corresponderá a la UNESCO cooperar con los países, a través de apoyos de tipo técnico – metodológico**, en función de las necesidades expresadas y de las estrategias establecidas para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal en cada país (9). [El resaltado nos pertenece]*

Sin embargo, más adelante se observará cómo esta cuestión central acerca del rol de la UNESCO en general y del Proyecto Principal en particular amerita, ya sobre la segunda mitad de la década, una nueva y sugestiva reelaboración que coloca sobre la superficie el papel que les corresponde cumplir a los organismos internacionales con relación a los países de la región.

Temas / problemas y enfoques propuestos

En cuanto a los temas y problemas propuestos existen tres que resultan fundamentales y comunes a la mayoría de los sistemas educativos de los países de la región que el Proyecto Principal detecta. Ellos son: la deserción y el ausentismo escolar y la inadecuación de la acción educativa con relación al mundo del trabajo. Cabe señalar que éstos constituyen una de las justificaciones más importantes de los objetivos del Proyecto.

Ahora bien, con relación al enfoque asumido para atender a estos problemas un primer aspecto de importancia que aparece en el Proyecto tiene que ver con la vinculación entre la educación formal y la no-formal. La UNESCO considera estas dos dimensiones de lo educativo como parte de un mismo y único proceso de educación permanente, pero la clave para comprender la gran relevancia otorgada a esta articulación se asocia al hecho de que la educación no formal podría jugar un papel fundamental en la extensión de los beneficios de la acción educativa sobre todo hacia los sectores socioeconómicos más pobres y marginados de la sociedad y a la población indígena de la región (en donde se destaca el rigor de la pobreza y la incomunicación lingüística). Por lo tanto, tal vinculación, por cierto discutible en cuanto al criterio de igualdad en la distribución del bien educativo, se juzga desde la centralidad para ir haciendo realidad el objetivo de una “educación para todos”.

De esta manera, el Proyecto Principal exhorta a los países de la región a que incluyan el vínculo entre educación formal y no formal entre sus aspectos más relevantes en la definición de políticas y estrategias educativas. Siempre bajo el supuesto asumido de que esta estrategia puede contribuir significativamente a mejorar la calidad de la educación y la cobertura de la oferta educativa en los países de América Latina y el Caribe.

...los estados miembros deberían “procurar que la planificación educacional promoviera la participación e incorporación de todos los grupos e instituciones comprometidas de alguna manera con las tareas educativas, sean éstas formales o no formales (10).

Pero las potencialidades de la educación no formal no son las únicas que la UNESCO parece advertir. Por vía de la importancia asignada a la enseñanza de la ciencia y la tecnología en los niveles básicos de la educación como estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación, se enfatiza la opción extraescolar para la realización de actividades como las ferias, olimpiadas científicas, visita a museos y las posibilidades que otros actores sociales relevantes como los medios de comunicación ofrecen en términos pedagógicos.

Otro problema sobre el cual el Proyecto Principal alerta es que en América Latina y el Caribe el desarrollo cuantitativo de la educación no ha sido complementado con un impulso similar en su dimensión cualitativa. Con respecto a este punto, se piensa la calidad educativa estrechamente ligada a la (falta de) vinculación directa entre los contenidos y actividades educativas y las necesidades y realidades socioeconómicas y culturales de los individuos y de sus comunidades. Es decir, solo este acercamiento (sumado a la necesidad de nuevas metodologías de enseñanza que promuevan el análisis crítico y la participación activa del individuo) de la educación respecto de las realidades locales podrá aumentar su funcionalidad por relación al desarrollo individual y social.

En la misma línea de análisis se viene considerando la necesidad de incorporar al proceso educativo, desde su planeamiento hasta su evaluación, a los actores mismos del proceso de enseñanza-aprendizaje a fin de que, a través de su participación, el actuar educativo adquiera mayor relevancia a la vez que permita formar individuos capaces de comprender su propia realidad y de participar responsablemente en el proceso de cambio de la misma (11).

Un párrafo aparte amerita el problema de la “crisis de la educación media” que el Proyecto Principal comienza a señalar para los años 1987 y 1988. Y ello obedece a que se la entiende como el nivel con mayor intensidad de dificultades para definir políticas y estrategias de acción:

*La masificación ha provocado la pérdida de las funciones tradicionales de este ciclo: brindar una formación cultural general, constituir una garantía para el ingreso a la universidad y otorgar credenciales para la obtención de ciertos puestos de prestigio en la escala ocupacional. **El ciclo medio, en la actualidad, enfrenta serias dificultades para brindar formación general representativa de la cultura contemporánea** (12). [El resaltado nos pertenece]*

La crisis que la UNESCO advierte con respecto a este nivel de la escolaridad se revela en la inconformidad con respecto a ella que manifiestan la mayoría de los actores de la comunidad educativa, esto es, los propios educandos, los padres de familia, los empleadores y el mismo personal docente y los responsables del desarrollo de la educación en general.

Democracia y calidad de la educación

A partir de los últimos años de la década del ochenta UNESCO comienza a señalar de modo ya explícito que, ante aquella situación regresiva, el desafío que las políticas educativas deberán afrontar en el futuro próximo se asocia con dos ideas político-pedagógicas fundamentales que, formuladas en clave de objetivos, consisten en garantizar el cumplimiento de la democracia y calidad de la educación en un contexto caracterizado por una dinámica creciente de escasez de recursos.

Es en este contexto que las deudas del pasado (analfabetismo, fracaso y deserción escolar, etc.) se combinan con los desafíos del futuro que pasarán, entre otros, por la incorporación al desarrollo científico y técnico y el mejoramiento de la calidad. Desde una perspectiva cargada de optimismo, el Proyecto Principal, a fines de la década, se sostiene en la firme convicción de que la educación y la cultura deben (y pueden) contribuir a crear la fisonomía del futuro, afirmando su estabilidad política en términos democráticos y eliminando los factores que generan la miseria, el hambre, la inseguridad y los grandes desequilibrios de tipo social que experimenta la región.

Ciertamente, el rasgo que para finalizar queremos subrayar es el pronunciamiento que la UNESCO señala en este período acerca de la necesidad imperiosa para la región de que se establezca una alianza efectiva entre la educación y la democracia, para afianzar la vida civil y política y establecer mecanismos conducentes al logro de una democracia real y de participación. Las políticas educativas, se afirma, deberán adoptar como estrategia el objetivo de igualdad de oportunidades educativas (tanto de acceso como de permanencia) de niños, jóvenes y adultos, incluso se señala que, junto con las estrategias políticas, la producción intelectual deberá orientarse hacia esa meta.

El documento educación y conocimiento de CEPAL-UNESCO en los noventa

El documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” fue elaborado por la CEPAL en conjunto con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) en el año 1992. Se trata de un documento producido por el trabajo de equipos de funcionarios de ambos organismos que sigue la tesitura de los anteriores trabajos analizados en esta investigación: un análisis diagnóstico de la actual interrelación entre educación, economía y sociedad en la región y, consiguientemente, una propuesta estratégica que despliega un esbozo de políticas para ponerla en acto y la estimación de los pre-requisitos necesarios para las orientaciones propuestas.

A los efectos del presente trabajo contamos con el documento final del proyecto citado (que lleva su mismo nombre), con un documento anterior (1990) cuyo título es “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa” y con un número extraordinario de la Revista de la CEPAL de 1998.

En el ideario de la CEPAL, la década del noventa se inició con un período de sesiones que dieron lugar a la idea de transformación productiva con equidad. El binomio educación y conocimiento llegaría luego al enfoque conceptual de la entidad y ello no sorprende en tanto la revisión histórica que realizamos da cuenta de que la CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos.

Ciertamente, la idea central del pensamiento cepaliano de los noventa estuvo asociada a la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico como pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con una creciente equidad social. Sería el progreso técnico lo que permitiría la convergencia entre competitividad y sustentabilidad social, es decir, entre crecimiento económico y equidad social.

Ahora bien, para la incorporación y difusión del progreso técnico CEPAL destaca como variable fundamental la formación de recursos humanos y el acceso y la generación de nuevos conocimientos. En este último ámbito, los rezagos regionales que se observan en el eje educación-conocimiento comprometen seriamente el avance en la transformación productiva con equidad. Es este el reconocimiento que motiva a la UNESCO y a la CEPAL en 1992 a desarrollar el documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” con el objeto de profundizar en las interrelaciones entre educación, conocimiento y desarrollo tecnológico.

De lo cíclico de las ideas: el retorno de la visión tecnocrática

En la década del ochenta observábamos con el Proyecto Principal una revisión crítica a los enfoques conceptuales lineales y, de esta manera, el posicionamiento auspiciado desde UNESCO viró desde grandes expectativas a un optimismo moderado respecto de los avances en materia educativa y de cambio social.

En este contexto, resulta llamativo que nuevamente en la década del noventa la producción discursiva de los organismos internacionales pareciera ser ajena a las contradictorias relaciones de los sistemas educativos con la estructura productiva y ocupacional de los países de la región. Para CEPAL y UNESCO continúa siendo claro que la incorporación y difusión del progreso técnico tendiente a la transformación productiva con equidad requiere y lleva como punta de lanza a los procesos educativos:

*Dicho objetivo **sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral** existentes en la región, y mediante la generación de capacidades endógenas para al aprovechamiento del progreso científico-tecnológico. Este planteamiento constituye una expresión particular de la noción de complementariedad entre transformación productiva y equidad (13). [El resaltado nos pertenece]*

La cita que consignamos incorpora otra de las ideas cardinales de la producción discursiva de este proyecto. La necesidad de una transformación productiva pero con equidad da cuenta de la observancia que se realiza acerca de que la transformación productiva puede llevar a una polarización social. Sin embargo, no queda claro a lo largo de todo el documento cómo se articula la transformación productiva con la equidad y no se encara tampoco el problema de los rumbos que el mercado mundial y regional irá a tomar en el futuro como parte de la reestructuración del proceso de estructuración económica en curso en el marco de la ideología neoliberal dominante.

Pablo Martinis (14) estableció ya que esta iniciativa de UNESCO-CEPAL trajo consigo la desaparición de la noción de igualdad de los discursos político-pedagógicos y sostuvo que de hecho se estableció una equivalencia discursiva entre igualdad y equidad. Por esta última se entendió la generación de ciertas formas de igualación mínima en los puntos de partida de los sectores sociales más desfavorecidos que, en última instancia, siempre lo seguirán siendo de acuerdo con la construcción conceptual de una idea de equidad que consagra un esfuerzo por igualar a los desiguales y que en el campo pedagógico asocia linealmente pobreza con bajo rendimiento académico.

Abundan en el documento analizado menciones sobre las revisiones que otros países del globo se encuentran realizando en sus sistemas educativos. Se argumenta que, en gran medida, tanto los éxitos como los fracasos en los aspectos económicos, sociales y políticos del desarrollo de los países avanzados dependen de los sistemas educativos:

En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada "industrialización tardía" en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el progreso de desarrollo (15).

Nuevamente nos llama la atención la actitud acrítica y la omisión que se efectúa mediante estos enfoques conceptuales del carácter desigual y contradictorio de la evolución educativa y del escaso ajuste al patrón de los países desarrollados. La educación como una inversión y el problema de la formación de recursos humanos se reinstalan así como temas de agenda y ello llama la atención,

máxime cuando en la década del setenta justamente habíamos observado un proceso de revisión crítica de una racionalidad técnica que vinculaba y articulaba el desarrollo educativo a las tareas más generales del desarrollo económico.

Quizás se comprenda mejor el planteo del retorno del enfoque tecnocrático si lo recuperamos desde las propias palabras de la CEPAL. En un texto que se enmarca en la celebración de los cincuenta años de la CEPAL un funcionario de la entidad (16) observaba lo siguiente:

*Sin perjuicio de sus múltiples diferencias, existe sin embargo, una **gran coincidencia entre la época inicial de la historia de la CEPAL y la actual**: en ambas presenciemos las primeras etapas de una nueva fase de desarrollo regional, de un nuevo “estilo de desarrollo” para emplear el término que acuñó la entidad en los años setenta. [El resaltado nos pertenece]*

La “moderna ciudadanía” y la “competitividad internacional”

La estrategia educacional que UNESCO y CEPAL proponen se articula alrededor de dos objetivos fundamentales que interpretamos como dos ideas-fuerza de carácter central en la propuesta: la idea de “moderna ciudadanía” y la de “competitividad internacional”:

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional (17).

Este enfoque conceptual plantea para el sistema educativo un objetivo de calidad definido como la formación de competencias para la “competitividad”. Y la función de la educación sería, de manera prioritaria, la de cooperar para aumentar las posibilidades de los países de la región de articularse al intercambio mundial de productos y generar sujetos con la capacidad de competir entre sí en un mercado de trabajo que se presenta cada vez más estrecho, flexible y cambiante. Pero se agrega también el objetivo de formación ciudadana definida ésta de manera restringida y en términos de adquisición de los instrumentos propios de la modernidad. Sin embargo, como sostiene Guillermina Tiramonti (18), su sola inclusión en el documento de UNESCO y CEPAL da cuenta de un enfoque político-pedagógico siquiera contemplado en los documentos del Banco Mundial.

La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad (19).

Además de escindirse en dos planos los denominados “desafíos” de la región y de reconocerse la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad se realiza una consideración histórica que encontramos sugerente:

*En el pasado, se ha hecho con frecuencia referencia al objetivo estratégico de ciudadanía, a la equidad como lineamiento para las políticas, y a la integración nacional como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos particularmente, a la **omisión en que se incurrió con respecto a los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica**: la competitividad como objetivo, el desempeño como lineamiento de política y la descentralización como componente del esquema institucional (20). [El resaltado nos pertenece]*

Efectivamente son los tres componentes de la competitividad, el desempeño y la descentralización las ideas centrales que se asocian a la propuesta de esta iniciativa de los noventa y, a su vez, ellas se vinculan a la difusión de nuevas concepciones acerca de la política y la gestión educativa que es preciso advertir en su carácter ideológico. De lo visto hasta aquí, se desprende que para el enfoque conceptual del documento analizado y patrocinado por UNESCO y CEPAL los países de América Latina y el Caribe se encuentran postergados no a causa de la estructura de las relaciones económicas internacionales sino debido a características internas, especialmente por su carencia de capital humano.

Esto conduce al argumento de que nada en la situación de los países de la región haría necesario un cambio estructural radical. En varios pasajes el documento analizado se subraya la formación de recursos humanos como fórmula decisiva para la transformación productiva a largo plazo: sólo a condición de que mejore la calidad educativa de los inadecuados recursos humanos de la región la transformación productiva con equidad será posible. Esta operación conceptual culmina por desviar la atención de las variables estructurales a las individuales.

Consideraciones finales

En este trabajo procuramos analizar la producción discursiva en materia educativa de los organismos internacionales en el período que media entre los años 1981-1992 con el objeto de realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe. Para ello analizamos dos producciones fundamentales: el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe y el Documento Educación y Conocimientos: ejes de la transformación productiva con equidad.

De esta manera, el trabajo representó un recorrido en el cual nos interesamos por ver cómo la producción discursiva de los organismos internacionales produjo determinadas ideas político-pedagógicas que se constituyeron en nuevos vocabularios para hablar de educación y para evaluar procesos sociales, políticos y educativos. El objetivo fue reconstruir las principales ideas político-pedagógicas producidas por los organismos internacionales mediante la identificación y análisis crítico de aquellos temas, problemas y enfoques conceptuales utilizados tanto como para diagnosticar y teorizar acerca de la realidad educativa de la región como para avanzar en los vínculos entre las situaciones diagnósticas y aquellas propuestas y bases para políticas educativas que los organismos señalaron en el período que media entre los años 1981-1992.

Inicialmente abordamos el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, iniciativa de la UNESCO en la década del ochenta. Allí observamos cómo el Proyecto Principal se caracterizó en realidad por una serie de líneas concretas de reformas y políticas para los países de

la región en el marco de un conjunto de ejes señalados como objetivos prioritarios a cumplir y que se asociaban con la idea de democracia educativa.

Ciertamente, si bien existe en el Proyecto Principal de la UNESCO un diagnóstico socioeducativo, el recorrido de este trabajo permitió identificar que los enfoques conceptuales y las categorías empleadas son de menor densidad y ello se deba, quizás, a que el Proyecto Principal significó más una serie de conferencias de ministros de los distintos países de la región con una lógica más político-burocrática que intelectual en el sentido de producción de ideas político-pedagógicas. Con todo, la perspectiva teórica que asumimos señala que es preciso coordinar mutuamente los conceptos generales y específicos sin lo cual resulta imposible conocer el valor de una palabra como “concepto” respecto a ciertos sucesos.

Luego trabajamos en torno al documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad” una iniciativa auspiciada por UNESCO y CEPAL de 1992. Observamos allí la centralidad de la idea general de transformación productiva e intentamos coordinarla con los conceptos más específicos con que se asocia y su vinculación con un tipo de racionalidad cuyo propósito autoproclamado radicaba en propiciar la formación de recursos humanos como estrategia privilegiada para incorporar el progreso técnico que, a su vez, traería consigo la incorporación de América Latina y el Caribe a las nuevas condiciones del orden mundial.

Analizamos que el enfoque conceptual de este proyecto deja por fuera el debate en torno de la política educativa y de la política económica en curso y, así, acaba por renunciar al cuestionamiento de un modelo de desarrollo generador en la región de un crecimiento exponencial de la pobreza y de la desigualdad.

Por último, procuramos inscribir la investigación en el marco del cambio de los objetos de las ciencias sociales hacia la consideración de otros aspectos. Nos interesamos por aquellos elementos asociados no tanto a lo que efectivamente sucedía o debería suceder sino a las disquisiciones intelectuales, producciones discursivas de unas agencias específicas como lo son los organismos internacionales y bajo las cuales se problematizaron los procesos sociales y, dentro de ellos, los procesos educativos. Desde esta perspectiva, procuramos el esfuerzo por demostrar que las ideas no son neutras ni aluden a esencias, son productivas, hacen cosas, las ideas son, también y fundamentalmente, productoras del mundo.

Por último, y en sintonía con lo anterior, tratamos de aportar a un esfuerzo colectivo de renovación y revisión conceptual de los estudios de política educativa. Para ello hicimos propio el supuesto de que el estudio de las producciones discursivas se vuelve relevante para entender procesos político-pedagógicos dado que pueden dar cuenta del peso que sobre éstos tienen los fenómenos de creación y transmisión de conceptos, enfoques y racionalidades. Como sostiene Beech (21), los encargados de poner en acto las políticas educativas solo pueden pensar en las posibilidades de respuesta e interpretación dentro del lenguaje, los conceptos y el vocabulario que proveen las ideas político-pedagógicas.

Notas

- (1) TIRAMONTI, Guillermina (1987) *Hacia dónde va la burocracia educativa*. Edit. Miño y Dávila, Bs. As.
- (2) WILLIAMS, Raymond (1977). *Marxismo y literatura*, Barcelona, Península, 1980.

- (3) CORAGGIO, J.L. y TORRES, R.M. (1999) *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y Métodos*. Centro de Estudios interdisciplinarios, Miño y Dávila Editores, Madrid, España.
- (4) DE MARINIS, PABLO: "Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la "desconversión de lo social"" (mimeo, 2007).
- (5) *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*; Nº 1 (1982); p. 4.
- (6) *Ibidem*, p. 5.
- (7) *Ibidem*, p. 6.
- (8) *Ibidem*, p. 6.
- (9) *Ibidem*, p. 10.
- (10) *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*; Nº 3 (1983); p. 4.
- (11) *Ibidem*, p. 12.
- (12) *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*; Nº.12 (1987); p. 18.
- (13) CEPAL-UNESCO (1992), Educación y conocimiento eje de la transformación con equidad, Santiago de Chile; p. 16.
- (14) MARTINIS, Pablo Educación, pobreza e igualdad: del "niño carente" al "sujeto de la educación". En: REDONDO, MARTINIS, P. (comps.) *Igualdad y Educación: Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: del Estante Editorial, 2006.
- (15) CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento eje de la transformación con equidad*, Santiago de Chile; p. 16.
- (16) OCAMPO, José Antonio. Cincuenta años de la CEPAL. En: *Revista de la CEPAL* – Nro. Extraordinario. Octubre de 1998. ISSN 1682-0908. 376 pp.
- (17) CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento eje de la transformación con equidad*, Santiago de Chile; p. 18.
- (18) TIRAMONTI, M. G. (2001) *Modernización educativa de los 90'. El fin de la ilusión emancipadora*. FLACSO/Temas Grupo Editorial, Bs. As.
- (19) CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento eje de la transformación con equidad*, Santiago de Chile; pp. 17-18.
- (20) *Ibidem*, p. 132.
- (21) BEECH Jason, (2004) "Construyendo el futuro: UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE y su modelo universal para la formación docente" en *Cuaderno de Pedagogía*, Nro. 12, Rosario, Laborde Editor.

Bibliografía

- ALTAMIRANO, Carlos (2005) *Para una programa de historia intelectual y otros ensayos*. Siglo XXI Edit. Bs. As.
- BEECH Jason, (2004) "Construyendo el futuro: UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE y su modelo universal para la formación docente" en *Cuaderno de Pedagogía*, Nro. 12, Rosario, Laborde Editor.
- CORAGGIO, J. L. y TORRES, R. M. (1999) *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y Métodos*. Centro de Estudios interdisciplinarios, Miño y Dávila Editores, Madrid, España.
- CORBALÁN, M .A. (2002) *El banco mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- CHARTIER, Roger (1996) "Historia intelectual e historia de las mentalidades. Trayectorias y pregunta", en *El mundo como representación*. Edit. Gedisa, Barcelona.
- DE MARINIS, PABLO: *Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la "desconversión de lo social"* (mimeo, 2007).
- LESGART, Cecilia. (2003) *Usos de transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina.
- MARTINIS, Pablo Educación, pobreza e igualdad: del "niño carente" al "sujeto de la educación". En: REDONDO, P.; MARTINIS, P. (comp.) *Igualdad y Educación: Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: del Estante Editorial, 2006.
- OCAMPO, José Antonio. Cincuenta años de la CEPAL. En: *Revista de la CEPAL* – Nro. Extraordinario. Octubre de 1998. ISSN 1682-0908. 376 pp.

PALAMIDESSI, M; SUASNÁBAR, C; Galarza, Daniel (comp.) (2007). *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires, Manantial.

SARLO, Beatriz (2005) *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo*. Siglo XXI Edit. Bs. As.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *La caída del Ángelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá, ILSA, 2003.

SUASNÁBAR, Claudio (2004) *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Manantial/FLACSO, Bs. As.

TIRAMONTI, Guillermina (1987) *Hacia dónde va la burocracia educativa*. Edit. Miño y Dávila, Bs. As.

TIRAMONTI, M. G. (2001) *Modernización educativa de los 90'. El fin de la ilusión emancipadora*. FLACSO/Temas Grupo Editorial, Bs. As.

WILLIAMS, Raymond (1977). *Marxismo y literatura*, Barcelona, Península, 1980.

MATÍAS CAUSA

Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Candidato a Magíster por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Académica Argentina) Cohorte 2007-2009. Tesis en evaluación. Becario de investigación por la Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (CIC).

Actualmente se desempeña profesionalmente en la órbita de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Subsecretaría de Educación. Dirección Provincial de Educación Secundaria.