



Biblioteca Digital

Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación
Número 9

Monográfico: **Reforma de la Educación
Secundaria**

Datos Artículo

Título: «Desafíos para la Educación frente a las
necesidades del desarrollo con equidad en
América Latina».

Autor: Edgardo Daniel Margiotta.

Desafíos para la Educación frente a las necesidades del desarrollo con equidad en América Latina

Edgardo Daniel Margiotta (*)

El presente trabajo parte del reconocimiento de que los países de América Latina miembros de la Comunidad Iberoamericana, participan de un contexto socioeconómico particular que requiere una consideración peculiar de las relaciones entre desarrollo, equidad y educación.

El supuesto a partir del cual se desglosa el documento es la existencia de una vinculación positiva entre educación y desarrollo con equidad, que se hará efectiva no sólo en la medida en que se formulen programas eficaces y eficientes, sino también en la medida en que se fortalezca el diálogo social y la concertación de políticas que tengan como eje la equidad y el desarrollo social. Así, busca puntualizar los temas fundamentales de la agenda de problemas educativos para el desarrollo con equidad -que ciertamente no se pretenden agotar-, e invita a reflexionar sobre las orientaciones de políticas a seguir en los países latinoamericanos. Éstos, a su vez, presentan situaciones nacionales muy diversas que el análisis de conjunto torna homogéneas, cuestión sobre la que deberíamos estar prevenidos a fin de evitar perspectivas "latinoamericanistas" que escondan las particularidades de cada país e impidan diagnósticos adecuados para la gestación de las políticas nacionales.

191

I. Introducción

Retomando la iniciativa

1. Como producto de los profundos cambios estructurales en los sectores productivos y de los problemas de una integración crítica al

(*) Edgardo Daniel Margiotta, director de la Escuela de Sociología de la Universidad del Salvador y profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, todas ellas de la Argentina. Ha contado con la colaboración de Alfredo R. Naranjo, profesor de Sociología de la Educación de la Escuela de Sociología de la Universidad del Salvador, Argentina.

mercado mundial, la década de los 80 dejó en nuestros países situaciones de inequidad, respecto de la distribución de la riqueza, en grandes grupos de población con dificultades de reinserirse en la vida económico-productiva.

2. A comienzos de la década de los 90 empezó a expresarse con mucho vigor en la región la preocupación por el «desarrollo con equidad», generalizándose una revalorización del papel que debe jugar la educación en las estrategias de desarrollo. Esto comprende tanto a quienes enfatizan las necesidades de crecimiento económico como a quienes subrayan los aspectos sociales del desarrollo. En esos años, los centros académicos, los organismos técnicos de carácter gubernamental e intergubernamental y las más altas autoridades de nuestros países¹, realizaron diagnósticos sobre los problemas comunes que se encaraban y establecieron las tareas más urgentes que el desarrollo económico y social reclamaba, así como las acciones educativas concurrentes. De esta manera se empezó a retomar la iniciativa frente a las consecuencias no deseadas de los procesos de globalización y de transformación económica.

3. Más allá de las expresiones sobre la necesidad de una concepción **integral** del desarrollo (social, económica, política), el desenvolvimiento histórico de nuestros países adopta sesgos que muchas veces resultan de las características que adquiere el proceso político y del modo en que intervienen en él los distintos grupos sociales y políticos nacionales, el Estado y los actores internacionales, con sus intereses y cuotas de poder. Es necesario reafirmar por ello que los requerimientos del desarrollo de una nación son sociales, culturales, económicos, políticos, científico-tecnológicos, etc. Asimismo, como lo ha demostrado la experiencia histórica, no son poco significativas las contribuciones que la educación puede efectuar en relación con cada una de esas dimensiones. Es en todos esos planos, y no sólo en el económico, que el desarrollo plantea desafíos y exigencias a nuestros sistemas educativos.

4. Para dar respuestas a esos desafíos es necesario que todos los sectores sociales e institucionales, incluido el Estado, actúen coherente y coordinadamente proporcionando a la educación características pertinentes y adecuadas al desarrollo. Esto exige una investigación de las realidades y de las condiciones históricas de cada nación, una planificación y ejecución integrada que revierta la fragmentación sectorial, y una eficiencia en la asignación de recursos y en la gestión, evitando en todos los casos el peligro de replicar mecánicamente experiencias ajenas.

Los objetivos del desarrollo con equidad

5. El patrón de desarrollo que caracterizó a los países latinoamericanos hasta mediados de los años 70, irradiado desde los países centra-

les, se basó sobre todo en insumos abundantes, baratos y estandarizados, centrando su estrategia en el proceso de industrialización como generador de riqueza, de empleo y de acceso a mayores niveles de bienestar social. El Estado desempeñó el rol de promotor y muchas veces el de actor central en el proceso productivo, ya que la iniciativa privada no contaba con la posibilidad de realizar las cuantiosas inversiones que, con retornos inciertos y a largo plazo, se requerían con resultados desiguales. En ocasiones este modelo no generó los beneficios esperados de crecimiento económico y social equitativo, sino que profundizó las desigualdades internas y externas en algunos países de la región. Las crisis cíclicas que se produjeron terminaron por estallar definitivamente a mediados de los años 70, cuando se hizo evidente la inviabilidad del Estado Benefactor para resolver los problemas de fondo que el modelo ocasionaba, tanto en los aspectos económicos -endeudamiento, ineficiencia productiva, etc.-, como en los sociales -inequidad, desempleo, etc.-. Con todo, durante la década siguiente no se encontraron respuestas definitivas, lo cual provocó situaciones difícilmente gobernables, debilitando la esperanzada recuperación democrática y la consolidación del estado de derecho.

6. El objetivo actual es lograr el crecimiento de la productividad del trabajo con equidad, la distribución equitativa de sus beneficios y la factibilidad de mantener dicho proceso de crecimiento y bienestar en el tiempo, tratando el medio ambiente con responsabilidad. Estos aspectos están recíprocamente condicionados, por lo que se desprende la necesidad de avanzar hacia esos objetivos en forma simultánea antes que secuencial. Algunos especialistas señalan hoy que el incremento de la productividad depende de la estabilidad macroeconómica, de los coeficientes de ahorro e inversión y del desarrollo y mantenimiento de ventajas competitivas internacionales.

7. Con respecto a la distribución equitativa de los beneficios derivados del crecimiento económico, que garantizaría alcanzar la "moderna ciudadanía"², se acuerda que ésta requiere una consolidación y profundización de la democracia en todos los niveles y ámbitos de la vida social, un incremento de la cohesión social, la conformación de sujetos activos capaces de protagonizar las nuevas realidades -caracterizadas por más incertidumbres que certezas y por contextos de alta turbulencia-, y el acceso de todos a bienes y servicios modernos. Para ello deberían obtenerse sensibles mejoras en al menos los siguientes indicadores: a) proporción de personas y de hogares con necesidades básicas insatisfechas en lo económico, social y político; b) privilegios y discriminaciones jurídicas y desigualdad de oportunidades por motivos de origen social, étnico, geográfico, sexual o religioso; c) concentración del poder, de los bienes y de la riqueza en general, en cualquiera de sus formas, de manera

que restrinja o comprometa el desarrollo de las generaciones presentes³ y futuras.

8. Evitar el deterioro del sistema ecológico constituye también un aspecto relevante en la moderna concepción del desarrollo, tanto por la legítima preocupación respecto a la calidad de vida de la población como por el compromiso que supone el cuidado y la conservación medioambiental para las generaciones venideras.

Los vínculos de la educación con el desarrollo económico y social

9. Los países desarrollados reconocieron pronto el papel de la educación -como productora y difusora de conocimiento- en los procesos de crecimiento económico y social. Esta experiencia se trasladó a nuestros países en proceso de desarrollo a veces de modo muy imperfecto, e incluso ha quedado mucho más en evidencia en las recientes y exitosas experiencias de la llamada "industrialización tardía" de otras latitudes.

10. Con igual énfasis al que se espera que la educación genere las capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional, basada en el progreso técnico, deberá incorporarse al sector el aporte que la educación puede hacer para la difusión de valores universales y el fortalecimiento de la dimensión ética para garantizar el ejercicio real de una "moderna ciudadanía".

11. Es preciso reconocer también que las inversiones en capital humano, que sin duda deben realizarse, tienen que estar necesariamente complementadas con políticas que tiendan a desarrollar y fortalecer la **identidad** individual y la de las colectividades nacionales en el marco de un mundo globalizado⁴.

12. Desde esa perspectiva integral, las inversiones en capital humano no sólo deben apuntar a lograr mayores tasas de productividad -lo cual tiene efectos directos en la economía-, sino también contribuir estratégicamente a alcanzar mayores niveles de redistribución de los beneficios y de las oportunidades, posibilitando una mayor movilidad social.

13. Para ello son de vital importancia las formas e intensidades con que los diferentes actores sociales participan cultural, política y económicamente en el diseño del tipo de sociedad a la que se aspira y la manera más apropiada para arribar a ella⁵. La relevancia de este aspecto es observable, entre otros, en el papel que se asigna a la educación en la práctica, ya que este suele depender del modo en que se define el proceso político, económico y social específico de cada sociedad.

14. Debe prestarse atención a que, dentro de cada país, la pobreza y la inequidad social resultan actualmente incompatibles con el crecimiento económico y con la estabilidad de las instituciones políticas⁶.

II. El contexto latinoamericano actual en relación con los procesos de globalización y su significado para la región

Una nueva realidad mundial: el proceso de globalización

15. Como ya se señaló, el modelo de desarrollo vigente en la región hasta hace pocos años comenzó a mostrar debilidades a comienzos de los años 70, cuando se produjeron grandes transformaciones en el orden mundial. La simultaneidad de estos procesos tuvo que ver con aquellas cuestiones básicas sobre las que se asentaba el crecimiento económico y social de los países centrales, a las que los países de la región contribuían. Ellas eran, por un lado, la provisión de recursos naturales abundantes y baratos y, por otro, la posibilidad de atender mercados protegidos y con demanda retrasada, tanto de productos como de tecnologías obsoletas en los países de origen.

16. A partir de la crisis de los años 80, caracterizada sobre todo por el endeudamiento externo y la caída de los precios de las materias primas agropecuarias, comenzó a cuestionarse la eficiencia del Estado en los roles que venía desempeñando. Los países de la región se orientaron entonces, en lo político-económico, hacia la desregulación del mercado, la privatización de áreas productivas y de servicios atendidos hasta entonces por el Estado, y la inserción de productos con mayor valor agregado en el mercado internacional, entre otros objetivos. Junto con esto se postuló la necesidad de reducir el papel del Estado y de reorientar sus funciones. Ello motivó la reformulación de ciertas funciones y actividades, algunas consideradas indelegables e irrenunciables, como en el caso de las educativas.

17. Esta tendencia adoptada por los países latinoamericanos debe ser comprendida en el marco de una nueva realidad mundial, la cual se caracteriza hoy por un concepto -"globalización"- que ofrece múltiples y variadas definiciones. En sus aspectos básicos comprende una serie de procesos de creciente interacción e interdependencia, que incluyen la ampliación del espacio geográfico y la de los ámbitos de acción, generados entre las distintas unidades que constituyen el sistema global. Abarca dimensiones tales como las actividades y sus efectos; los países; las regiones; las empresas transnacionales; los organismos internacionales; las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y

privadas; los grupos y movimientos sociales, etc. En la trama que constituye este sistema global de alta complejidad, se desarrolla un juego permanente de interacciones entre el Estado, las sociedades nacionales (o segmentos de ellas), los entes internacionales, las empresas transnacionales y otros actores locales y/o transnacionales⁷.

18. El sistema globalizado alcanzó mayor vigor a partir de los cambios operados desde los inicios de la década pasada y comienzos de la presente, entre los cuales cabe destacar el colapso del bloque soviético; la irradiación de un nuevo modelo de organización social de la producción, originado principalmente en Japón y con particularidades en Alemania; el desarrollo acelerado de la microelectrónica y su impacto en la aceleración de las comunicaciones y, a partir de allí, en el incremento de la **movilidad del capital**; la multiplicación de redes y de actores no gubernamentales que aumentan su capacidad de acción autónoma; y el incremento de conflictos de intereses con las instituciones estatales e internacionales existentes⁸.

El significado de la globalización para los países latinoamericanos: efectos y perspectivas contrapuestos

19. Este nuevo sistema globalizado no ha alcanzado aún una configuración consistente y estable. Algunas interpretaciones rescatan los efectos “positivos” del sistema global, apoyándose en el **avance de la tecnología** y en la **expansión de los mercados**, lo cual conduciría a una sociedad en la cual los gobiernos tendrían un papel más reducido y prevalecería otra ética y otra racionalidad más benéfica para los individuos. Tal discurso político-económico ha sido el predominante hasta ahora, pero comenzó a ser cuestionado y revisado incluso en los países de la Unión Europea y en los EE.UU., dadas las limitaciones y las consecuencias que empezaron a manifestarse en forma cada vez más persistente. Pareciera que es posible observar, en algunos casos, un rápido ahondamiento de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, así como una segmentación de cada uno de los polos de la tradicional dicotomía entre el “Norte” y el “Sur” (intranorte e intrasur), tanto en el plano de los Estados-naciones como dentro de la sociedad, según señalan algunos analistas.

20. Una distribución poco armónica de la riqueza, de los progresos científico-tecnológicos y de la calidad de vida entre estos grupos de países e incluso en su interior, son algunos indicadores que muestran un perfil distinto al esperado. El notable incremento de la pobreza y las elevadas tasas de desempleo parecieran ser sólo algunos de los pesados

tributos sociales que los países deben pagar para transformar su sistema económico, lo cual no concuerda con una de las dimensiones planteadas como objetivos del desarrollo deseable para los países latinoamericanos. En este marco el progreso social aparece postergado o subordinado a las exigencias y necesidades del crecimiento económico, y los Estados nacionales impotentes o con pocas capacidades de intervención. En ciertos países latinoamericanos es posible reconocer muchos logros iniciales de la aplicación de medidas encuadradas en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, pero también es cierto que persisten las desigualdades y las injusticias sociales. Estas preocupaciones se manifiestan en lo que se ha aceptado como una necesidad urgente en nuestros países: crecimiento económico y transformación productiva con equidad.

21. Un aspecto que se señala es la dificultad actual para resolver algunos conflictos en el marco de la globalización y las segmentaciones puestas en evidencia. Se duda de la capacidad de las fuerzas espontáneas del mercado y de la inserción incondicional en el orden mundial para resolver los problemas de hoy. Lo que está en juego es la posibilidad de tener un mayor control sobre los circuitos de producción y difusión cultural, y la de lograr una mayor compatibilización entre los mensajes culturales y las situaciones de las sociedades locales, conflicto que afecta a la identidad cultural y genera tensiones sociales⁹. De lo que se trata es de insertarse en la realidad mundial globalizada y de abrirse a un mundo sin fronteras, y que ello no implique necesariamente la uniformidad y la eliminación de las idiosincrasias culturales.

Buscando una inserción en el mundo

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

23. Por la presencia en el mundo de bloques regionales con intereses particulares, en Latinoamérica se han dado diferentes respuestas. Una de ellas fue el pacto entre Brasil y Argentina, firmado en 1986, que promovió la creación del MERCOSUR en 1991. Los países miembros formaron una unión aduanera que está operando, con algunas imperfec-

ciones previsibles, desde enero de 1995. Se estableció un sistema arancelario común, con una pequeña pero importante lista de excepciones. El volumen de comercio entre estos países ha aumentado sustancialmente desde comienzos de 1990. Las exportaciones intrarregionales aumentaron de 16 mil millones de dólares en 1990 a más de 32 mil millones en 1994, o de un 13% del total a casi un 22%. MERCOSUR es el grupo más dinámico, con un total de 11,4 mil millones de dólares en exportaciones intrarregionales en 1994. Esto representa el triple en tan sólo cinco años, el cual se dio de manera simultánea con un incremento del 28% en las exportaciones hacia el resto del mundo. Estas acciones han acompañado los cambios operados en las instituciones internacionales, la más importante de las cuales ha sido quizás la de la Ronda Uruguay del GATT.

24. Aspectos claves de la estrategia integradora han sido la supresión de los subsidios oficiales, el levantamiento de aranceles protectores, la valorización del mercado como asignador de recursos y la conversión del aparato productivo. De acuerdo con documentos elaborados por la CEPAL¹⁰, en los últimos años se ha notado un mayor dinamismo en la mayoría de los indicadores económicos de Latinoamérica, al menos en lo que hace al comercio intrarregional.

25. Según algunos especialistas, ciertas naciones del bloque asiático, por ejemplo, se distinguen no sólo por la estabilidad macroeconómica, por sus elevados índices de ahorro e inversión, por la enorme productividad del trabajo y su dudosa equidad, por su gran penetración en el mercado internacional derivada de la alta competitividad de sus economías, sino por sus inversiones en educación y capacitación en y para el trabajo. Esto debería ser tenido muy en cuenta al diseñar políticas en la región, dada la experiencia latinoamericana de vinculación entre mercado de trabajo y condiciones sociales.

26. En el marco latinoamericano, el MERCOSUR es un esquema de integración avanzado y dinámico, lo que es también evidente en los aspectos educativos. Así, en 1991 se formalizó un Protocolo de Intenciones y se acordó la constitución de una Comisión de Ministros de Educación, asistida por un Comité Coordinador Regional. Los países que lo integran focalizan el papel central de la educación en las estrategias de integración para facilitar el desarrollo, para afrontar los desafíos de la revolución científico-tecnológica, para la transformación productiva con equidad, para la democratización y para los procesos de integración. En cada uno de ellos se trabaja con el fin de lograr la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración y con el de adecuar las normativas vigentes para avanzar en el reconocimiento de certificados y títulos del sistema educativo.

27. En una dimensión estratégica como la científico-tecnológica, para que la región alcance masa crítica, con una infraestructura y un equipamiento adecuados y con recursos financieros suficientes, quedan por convertirse en acciones concretas algunos enunciados ya existentes en los primeros protocolos de 1986, además de profundizarse otros y proponerse nuevos.

III. **El perfil educativo que reclaman las necesidades del desarrollo económico y social**

Volver a educar (o recobrar la auténtica misión)

28. A partir del desajuste entre educación y mundo del trabajo, la crisis que estamos atravesando ha tenido la virtud de poner en evidencia que los sistemas educativos han perdido eficacia en relación a su capacidad para educar y para desarrollar competencias y actitudes. Hoy más que nunca se pide que eduquen. No se requiere sólo que capaciten, entrenen o transmitan valores. Habrá hombres y mujeres educados cuando hayan “aprendido a aprender” para el resto de sus vidas, cuando sean capaces de desarrollar nuevas habilidades, de comprender su historia individual y social en relación al vertiginoso mundo que les toca vivir, de adaptarse a ese mundo y de transformarlo. Debe recobrase la auténtica misión educativa y centrarse en la persona ayudándole en su formación integral, en el aprendizaje de destrezas cognitivas, en la capacidad de reflexión y análisis, en el desarrollo de una conciencia crítica, y en la adopción de valores y actitudes éticas (individuales y sociales) y cívicas. Centrarse en la persona ayudándole a su formación integral significa también capacitación para enfrentar el mundo del trabajo, profesionalización laboral, entrenamiento en destrezas prácticas.

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

30. Esos aspectos están directamente asociados a la educación, por lo que su mayor desafío consiste en posibilitar el desarrollo de actitudes favorables para la convivencia democrática en espacios reducidos con otras culturas -generacionales, étnicas, religiosas, etc.-. Esto implica

replantear las creencias, valoraciones y predisposiciones tanto hacia las instituciones vigentes como hacia las prácticas y acciones tradicionales de los individuos y de los colectivos¹¹. De igual manera, la educación debe afrontar: el desarrollo de aptitudes capaces de permitir manejarse con la incertidumbre; conocimientos científicos y tecnológicos en permanente actualización, acordes con el desplazamiento acelerado de sus fronteras; capacidades organizativas, interactivas, sociales, éticas y estéticas¹².

La formación para el trabajo moderno

31. A estas características generales de la educación, que constituyen los elementos básicos para que las sociedades se desempeñen en el nuevo escenario mundial globalizado, debe agregarse una dimensión específica constituida por la práctica laboral. En ella deben hacerse evidentes los aspectos antes señalados, configurados en un trabajador polifuncional, creativo, solidario¹³, capaz de insertarse en un proceso productivo que debe atender una nueva realidad globalizada, donde los mercados son más volátiles y competitivos en función de cambiantes demandas de usuarios heterogéneos y dispersos, para lo cual deben producirse bajos volúmenes de bienes altamente diferenciados, donde para lograr incrementar la productividad hay que alcanzar una gran eficiencia disminuyendo costos a través de eliminar los tiempos muertos (“*lead times*”), los descartes (“*scraps*”), los stocks y todo aquello que atente contra una alta rotación del capital, ahora escaso y caro¹⁴.

32. Es por ello por lo que suele señalarse que la educación no puede dejar de lado el mundo del trabajo y la formación para este. Las empresas debieran participar activamente de tal proceso y atender la resolución de los obstáculos propios de las formas particulares de producir, la generación del clima competitivo del mercado en el cual se opera, la atención de las variables macroeconómicas del contexto y de las variables tecnológicas del escenario local e internacional al que se dirige¹⁵.

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

34. Estas nuevas cualidades de los trabajadores se requieren tanto dentro de las organizaciones como en las vinculaciones de éstas con el contexto, en busca del aprovechamiento de sinergias que permitan

obtener mayores niveles de eficiencia. Tanto la educación en general como la preparación para el trabajo son elementos importantes para mantener altos niveles de empleo, y constituyen componentes esenciales de una política industrial moderna con elevados niveles de competitividad internacional. De ahí que la atención debe estar centrada y asegurada por una educación básica de calidad para todos, en aquellos centros de investigación y producción de conocimientos y en la educación misma de los jóvenes, en la capacitación de los trabajadores activos y en la recalificación de quienes son o pudieran ser desplazados durante procesos de reconversión productiva.

35. Es conveniente puntualizar que la solución de los problemas de empleo no depende exclusivamente de la educación general o de la capacitación laboral. Las limitaciones en la oferta de empleo están condicionadas por las causas estructurales económicas, sociales y tecnológicas que regulan el funcionamiento de la economía. Sin duda, la educación podrá contribuir a una mejor articulación entre la demanda y la oferta laboral, e incluso podrá favorecer el autoempleo o los microemprendimientos productivos, pero no podrá solucionar por sí sola problemas que se generan en otras causas.

36. Las ventajas comparativas no están asociadas con la provisión segura de recursos naturales abundantes, permanentes y baratos, ni con la inversión en capital físico o el trabajo estandarizado. Los actuales objetivos del desarrollo requieren ventajas comparativas dinámicas, que estén directamente asociadas con la producción y difusión del conocimiento, con la permanente capacitación en las más variadas dimensiones, con modelos organizativos altamente descentralizados, de donde surge el rol que de manera creciente deben desempeñar la educación y la capacitación laboral.

La política educativa como política social

37. Actualmente parecen aceptarse nuevos principios y orientaciones para la política social. El objetivo que deberían perseguir sería el de igualar las "circunstancias" de cada individuo, dotando a todos los miembros de la sociedad de las "capacidades básicas" necesarias para su autodeterminación y desarrollo individual y social.

38. Las capacidades básicas que cualquier individuo debería poseer se refieren más bien a funciones antes que a bienes -aunque los comprende de algún modo-, que posibiliten participar en las diferentes esferas de la vida social. Estas capacidades básicas (nutrición adecuada, salud, educación, etc.) son las que brindan la base social necesaria para que los

individuos decidan por sí mismos sus formas de participar en la sociedad. La incapacidad para poder participar de la vida social se traduce como exclusión y marginación. Esta concepción de la política social focaliza su atención en los peor situados, en los excluidos y marginados, y redefine el papel del Estado, que no establece ni provee el bienestar individual, sino que crea las condiciones para que las personas adquieran las capacidades básicas. En lo político, social y comunitario, implicaría que los individuos tengan las capacidades necesarias para participar de la vida ciudadana y democrática, de la familiar, cultural, organizativa, etc. En lo económico, significaría que los individuos tengan capacidad para insertarse productivamente en el mercado. En la situación actual, donde las expectativas de crecimiento económico reposan en gran medida en el cambio tecnológico y en la acumulación de capital humano, participar productivamente en la vida económica depende de la provisión de condiciones básicas relativas al nivel de conocimientos y habilidades de la población, de su capacidad para crear, adaptar y manejar las nuevas tecnologías.

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

202

Desigualdad educativa y calidad de la educación: un desafío estratégico para el desarrollo con equidad

40. La deficiente calidad de la educación plantea una vulnerabilidad estratégica en relación a las posibilidades de desarrollo con equidad. En cuanto al crecimiento económico en particular, afecta directamente a la calidad de los recursos humanos y al potencial de competitividad. Por lo que se refiere a la formación de la persona y del ciudadano, restringe la plena posibilidad de participación activa en la vida política y social. Proponerse desarrollo con equidad es proponerse también calidad edu-

cativa con equidad. En un marco democrático, una educación de calidad para pocos no es aceptable. Tampoco lo es una educación de baja calidad para muchos.

41. El fenómeno de la desigualdad educativa se evidencia en nuestros países, aun cuando se hayan logrado importantes avances en la expansión de los servicios educativos. A pesar de las relativamente altas tasas de alfabetización¹⁶ y de los avances en la cobertura, los beneficios de dicha expansión han alcanzado con diferencias -en cuanto permanencia, pertinencia y calidad de la educación-, a distintos sectores sociales, áreas geográficas (ricas-pobres, urbanas-rurales) y grupos étnicos.

42. El crecimiento de los sistemas educativos, evidenciado a partir de la segunda postguerra, tuvo un carácter marcadamente cuantitativo, que al conservar las modalidades de gestión previas a dicha expansión, empezó a manifestar con rapidez la inadecuación de las mismas, diseñadas para otro tamaño, para otro tipo de destinatarios (diversificados ahora por la inclusión de grupos sociales de características socioculturales distintas). Al mismo tiempo, fueron consolidándose rasgos de los sistemas educativos que dificultaron sus posibilidades de adecuación y cambio. Se diagnosticaron con profusión, a través de estudios empíricos, los problemas de burocratización en la administración educativa, de rutinización de la actividad escolar, de obsolescencia de los contenidos educativos, de ineficacia e ineficiencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje manifestados en sus resultados¹⁷. Sin duda, la expansión de la cobertura estaba planteando problemas de calidad y eficiencia cuya resolución se ha venido postergando, de tal modo que hoy se puede cuestionar hasta qué punto el sistema educativo cumple y garantiza su objetivo esencial de enseñar y de aprender.

43. El desigual grado de organización y poder de los distintos grupos sociales para presentar sus demandas educativas al Estado y presionarlo para su satisfacción, ha favorecido el mantenimiento de las desigualdades educativas. En relación a ello, se ha destacado el hecho de que los sectores medios, una vez lograda la satisfacción de sus necesidades educativas en los niveles más altos, parecen haber perdido su compromiso sobre las necesidades educativas básicas de los estratos sociales más bajos¹⁸.

44. La desigualdad y la falta de calidad también se manifiestan en la incapacidad del sistema educativo para lograr la permanencia de los alumnos en los primeros años de la escuela primaria y en el descenso de matrícula en el tránsito a los niveles secundario y superior. Como se ha señalado, uno de los problemas crónicos, "el primer gran silencio" de la educación, es el que se refiere a la igualdad: "las políticas se limitan al

acceso y no se interrogan sobre las desigualdades en los procesos educativos y en sus resultados”¹⁹.

45. La desigualdad en el acceso al sistema educativo y en la permanencia en él, debe enlazarse con la dispar calidad de la educación que se proporciona y con los resultados que genera. La existencia de “circuitos diferenciados de educación”, aun dentro del sector estatal, con niveles de calidad muy desiguales, acrecienta las brechas educativas entre distintos grupos sociales. No es posible precisar si en todos los casos hay correspondencia entre mayor calidad y sector educativo privado y entre menor calidad y educación estatal. Si bien es cierto que el sector privado se ha ampliado a favor del deterioro de la educación pública tanto en nivel secundario y terciario no universitario como -más recientemente- en el universitario, no siempre implica que lo hace con mayor calidad. Algunos grupos recurren a él como modo de diferenciación social y de un cierto exclusivismo, con lo que la formación de las elites sociales y económicas ha pasado a ser tarea de parte de la oferta del sector privado, ya que debe reconocerse que, en muchos países, este sector, especialmente el confesional, atiende a amplias capas medias y populares, sea con financiamiento propio o con subsidios totales o parciales del Estado.

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

47. A las desigualdades educativas en términos de sectores sociales, espaciales y étnicos, debe agregarse una consideración especial para el caso de la mujer. La plena participación de la mujer en la economía, en la política y en la sociedad en general, sin discriminación y con el mismo nivel de capacitación que el hombre, constituye hoy un objetivo a alcanzar en beneficio tanto de ellas como de la sociedad en su conjunto. Se acepta ampliamente que la expansión del sistema educativo formal favoreció especialmente a las mujeres, lo cual significó un cambio en su condición social histórica²⁰. A pesar de ello, debe destacarse que la igualación de oportunidades de acceso con los hombres se estableció según niveles socioeconómicos, manifestándose las mayores discriminaciones, a través de ese filtro, en los sectores rurales pobres, en los grupos étnicos marginados y en las edades avanzadas. Al margen de los problemas residuales de acceso de todas las mujeres a la educación,

preocupan dos cuestiones: a) las formas estereotipadas en que son transmitidos los contenidos educativos referidos tanto a mujeres como a varones en relación a los roles que tendrán que cumplir en la vida social futura y, b) el refuerzo incidental que realizan los docentes de esos roles estereotipados a través de las relaciones sociales en la escuela. La corrección de estos aspectos contribuirá, sin duda, a preparar de un modo más eficaz a mujeres y a varones para que puedan compartir espacios sociales con mayor igualdad. El aumento de la tasa de participación laboral femenina obliga a que la educación en general y la capacitación laboral en particular, formen a la mujer de modo tal que favorezca su inserción igualitaria en actividades económicamente productivas. Las experiencias que en diferentes países de la región se vienen desarrollando, caracterizadas por atender con servicios educativos específicos y de manera focalizada a poblaciones en situación de mayor precariedad, deben ser evaluadas y difundidas para que puedan ampliarse en toda la región.

Calidad educativa para toda la población

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

49. Por un sistema educativo eficiente se podría entender aquel capaz de proporcionar mejor educación a toda la población con equilibrada o "controlada" asignación de recursos financieros. Esto plantea la necesidad de precisar qué debe entenderse por una "mejor educación", cómo se hace para que alcance a "toda la población" y cómo se logra una buena asignación de recursos financieros. Realizar progresos en orden a lograr mejores niveles de calidad para el conjunto de la población - exigencia lógica del desarrollo con equidad-, supone avanzar especialmente en la profesionalización de los agentes educativos (docentes, supervisores, administradores, planificadores).

50. El mejoramiento de la calidad también está exigiendo instrumentos adecuados que generen la información necesaria para evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos del proceso educativo y del desempeño de los niveles organizativos y administrativos. Deberían estimularse y difundirse aún más las investigaciones sobre calidad en los ámbitos de toma de decisiones, y destacarse positivamente los esfuerzos realizados en distintos países de la región para el establecimiento de sistemas de evaluación de la calidad de la educación. Estos esfuerzos generan

expectativas muy favorables para los objetivos planteados. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta el peligro de caer en rutinas metodológicas y de selección de indicadores tradicionales que impidan una aproximación válida y confiable a las realidades que se quieren evaluar.

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

51. Aunque parezca evidente, a veces parece olvidarse que la calidad educativa se conquista en la relación docente-alumno y en su entorno más inmediato, en el establecimiento educativo y en el grupo familiar²¹. Los demás intervinientes deben ser concurrentes en la creación de las condiciones más favorables para el logro de la mayor calidad posible en ese núcleo fundamental. La motivación, el compromiso, la capacidad docente y los márgenes de libertad e iniciativa otorgados para que desarrollen su creatividad y poder de adaptación a las necesidades e intereses de los alumnos, resultan vitales a la hora de incrementar los niveles de calidad educativa²².

52. Siendo así, el papel del docente adquiere una significación central en relación con la calidad. La caída del gasto en algunos países de la región o el aumento de la masa de docentes por encima del de los recursos, ha tenido una clara expresión en el deterioro salarial de los docentes y en su profesionalización, así como en la del personal de conducción y supervisión. Es necesario repensar la formación docente continua, su actualización y perfeccionamiento, como nuevas regulaciones laborales que promuevan a los docentes más eficientes. En las últimas décadas se ha ido consolidando una creciente opción por otras profesiones en detrimento de la docencia. Es necesario encontrar caminos que la tornen atractiva, pues de ello dependerán las actuales y futuras generaciones.

53. La infraestructura y la “tecnología educativa” deben encaminarse al mejoramiento de la calidad de la educación. Los medios tecnológicos requeridos por el proceso de enseñanza-aprendizaje (materiales u organizativos), son también una cara oculta de la desigualdad educativa que habrá que reducir en razón de su incidencia en la calidad. Sin embargo, deberá evitarse el peligro del fetichismo y del ritualismo de los medios. La computación, la televisión, el video y los sistemas internacionales de comunicación se destacan entre las preferencias de los agentes educativos, pues parecen ejercer un atractivo fascinante a través del cual se tiene la sensación de haber accedido a los beneficios de la era moderna. Debemos asegurarnos que en los países latinoamericanos esas tecnologías estén al alcance de todos, y también de que son

utilizadas de una forma adecuada. Sería conveniente conservar una concepción amplia de los medios educativos que no sacralice las tecnologías. En este campo es necesario hacer esfuerzos creativos y apropiativos de diversos medios. Parece necesario poner los medios que se creen o los ya disponibles al servicio de la calidad y de la equidad educativas, y no a los educadores y a los educandos al servicio de los medios²³.

Responsabilidades sociales frente a las exigencias del desarrollo y de la educación

54. La cantidad y magnitud de las acciones que el desarrollo y la educación exigen, son responsabilidad del conjunto de la comunidad nacional. El Estado, como garante de los servicios básicos para toda la población, está llamado a promover la participación y la democratización en todas las actividades del quehacer comunitario, a fin de hacer más factible el logro de los objetivos del desarrollo económico y social con equidad.

55. Para alcanzar avances significativos en la resolución de los problemas que afectan al campo educativo, es necesario que en él se difunda la perspectiva de las responsabilidades compartidas. La introducción de dicha perspectiva en la educación podrá tener un impacto multiplicador sobre los demás ámbitos de la sociedad, con la consiguiente movilización de esta tras los objetivos del desarrollo.

56. Durante largo tiempo ha predominado la idea de lo que se ha dado en llamar el "Estado Docente", concepción que le atribuye al Estado casi la totalidad de la responsabilidad en el tema educativo²⁴. En el enfoque de la "distribución social de responsabilidades y actuaciones" en la educación que se propone ahora, el Estado tiene un rol indispensable e irrenunciable, pero reconoce la necesaria intervención de los demás actores involucrados en la tarea²⁵.

57. Quien ante todo debería reconocer a los distintos agentes corresponsables en la tarea educativa es el propio Estado. La familia, la comunidad local, las organizaciones sociales, sindicales y políticas, las empresas y sus organizaciones corporativas, los medios de comunicación, los grupos religiosos y sus organizaciones, etc., tienen responsabilidad como formadores, con contenidos y grados diferentes de compromiso. El éxito de la misión educadora parece depender cada vez más del logro y la asunción por los diferentes actores de esta "distribución social de responsabilidades". Se trata de una comunidad que enseña y aprende fortaleciendo el entramado de sus vínculos. Dentro de esta orientación

que subraya las responsabilidades sociales en la educación, ¿cuál es el rol del Estado? Su papel es el de orientador, regulador y articulador de su propia acción con la de otros actores y el de compatibilizador de políticas. Se requiere un cambio fundamental en el modo en que se toman las decisiones sobre los objetivos, alcances, contenidos..., de la educación. En ello el Estado debe ser el promotor garante de la búsqueda de calidad y equidad del servicio educativo, o el generador de procesos de participación, consenso y concertación para la formulación de políticas.

58. Últimamente Latinoamérica ha visto crecer notablemente las ofertas educativas no estatales. En parte este proceso parece estar ligado a las dificultades del Estado de dar respuesta a todas las demandas educativas, a decisiones de gestión de los mismos recursos del Estado, o a la satisfacción de demandas específicas vinculadas a determinados sectores sociales, incluso religiosos. Las nuevas condiciones que nos toca vivir están posibilitando una redefinición de la relación entre el sector estatal y el privado, menos conflictiva y más cooperativa de lo que ha sido históricamente, planificando la oferta y la utilización de los recursos del Estado, atendiendo más a los resultados y al impacto del servicio que al actor que lo suministra (estatal-privado).

59. En el marco del mejoramiento de la calidad de la educación y del enfoque de las responsabilidades compartidas, los procesos de “descentralización educativa” son una herramienta para alcanzarlas. Las estrategias descentralizadoras fueron planteadas pronto frente a la necesidad de transformar sistemas educativos muy centralizados y burocratizados que se tornaban ineficaces e ineficientes, de promover la participación y democratización educativas con la consiguiente mayor intervención de los sujetos involucrados, y de adecuar la enseñanza a las realidades culturales locales y regionales, sin perjuicio de la función homogeneizadora a nivel nacional. Estas surgieron de las necesidades educativas e incluso financieras, por entenderse que dan más transparencia a las gestiones la afectación local y focalizada de los recursos. Para garantizar la calidad de los servicios que se descentralizan es necesario fortalecer las unidades de gestión local, en el sentido amplio de recursos humanos, de sistemas de gestión y de control del financiamiento.

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

su ejecución y la producción de información ágil y pertinente tendiente a establecer un sistema de evaluación periódica.

61. Si se acepta el enfoque de las responsabilidades compartidas por la comunidad nacional en relación a la educación, ha de replantearse no sólo de qué manera sino también quiénes deben financiarla. Urge explorar y potenciar nuevas fuentes o alternativas de financiamiento de la educación, de modo que resulten de la complementación y articulación entre el Estado y la sociedad. En este sentido, se promueve la movilización y el aprovechamiento de las iniciativas, recursos y acciones provenientes de los sectores privados. Por lo tanto, habrá que establecer políticas concertadas a fin de que se den bases sólidas a distintos tipos de acuerdos con los diversos sectores económicos y sociales involucrados en la educación.

62. Los recursos del Estado para financiar los “gastos-inversiones” requeridos por la educación para el desarrollo con equidad, dependerán del nivel y de la evolución del crecimiento del Producto Bruto Nacional (PBN), de la política fiscal y de las decisiones políticas sobre la proporción asignada a la educación. Esto planteará una competencia entre los distintos sectores de la actividad del Estado. Es difícil predecir qué comportamiento podrán adoptar nuestros gobiernos en relación al financiamiento de la educación. Aquí es donde se hace más patente la relación dialéctica entre crecimiento económico y educación, frente a quienes pudieran sostener que uno precede al otro. ¿Cuánto podrá incrementarse el PBN? ¿Qué porcentaje de este podrá ser asignado a la educación? ¿Qué debe priorizar el financiamiento educativo: la enseñanza básica, la educación secundaria, la universidad?; ¿solamente el financiamiento de los sectores más desfavorecidos?; ¿la oferta indiscriminada para todos sin restricciones o condicionamientos?; ¿qué servicio estamos en condiciones de soportar financieramente? Estas preguntas trascienden a los actores de un gobierno para convertirse en las preguntas que deben responder nuestras sociedades.

63. En muchos países y por distintas razones, varios sectores sociales han ido asumiendo históricamente en forma directa, total o parcial, los costos de la educación. Debería evaluarse la factibilidad actual de que los sectores de mayores posibilidades económicas puedan contribuir o aumentar su contribución al financiamiento de la tarea educativa. Podrían estudiarse las cargas impositivas, quizá, con fin específico para la educación, o bien la asunción directa de los costos de su propia educación, pero debe admitirse que, en el contexto actual, será frecuente encontrar poca disposición en ciertos sectores a aceptar la transferencia de nuevos costos sociales y económicos.

Áreas educativas críticas para el desarrollo con equidad: políticas sostenibles, simultáneas y articuladas

64. Debe reconocerse que existen tareas que es necesario atender con urgencia en áreas críticas de la educación para el desarrollo con equidad. Muchas de ellas deberán encararse a través de políticas sostenibles en el tiempo y en los recursos, de forma simultánea y articulada, a fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia posibles en los resultados que, dada la naturaleza de la actividad educativa, sólo podremos percibir a medio y largo plazo.

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

66. En cuanto a la **educación básica**, se ha de procurar que proporcione aquellos conocimientos y capacidades que constituyan la base sólida y general que posibilite a los educandos acceder a los otros niveles educativos. En el marco de la formación integral que hemos sugerido más arriba, se coincide en puntualizar que, entre otras medidas, se debe: a) dotar a las personas de la capacidad para que puedan actualizar sus aprendizajes permanentemente durante el curso de sus vidas, a través de una pedagogía que privilegie el “aprender a aprender”; b) poner mayor atención en el conocimiento y comprensión de la vida económica y social; c) desarrollar en los educandos aptitudes para procesar y asimilar información; d) promover la apertura a una cultura laboral, científica y tecnológica que permita la adaptación a los cambiantes contextos de la innovación tecnológica y la reorientación y reconversión técnico-profesional; e) fortalecer aptitudes y destrezas tales como la curiosidad por el conocimiento, el pensamiento lógico, la iniciativa y la creatividad, la cooperación y la responsabilidad, etc.²⁶. Se ha generalizado también la recomendación de que la educación básica incluya la familiarización con las nuevas tecnologías informáticas y el aprendizaje de un idioma extranjero. Por otra parte, ya se ha tomado conciencia y se está actuando en asegurar a toda la población un período obligatorio de educación básica de calidad que se prolongue hasta la edad en que sea posible trabajar legalmente.

67. Por su parte, la **educación media** ha de superar la situación, consolidada históricamente, de separación entre formación general y formación profesional como actividades irreconciliables. Se tendrá que subrayar la preparación para el ejercicio laboral, teniendo en cuenta que la formación profesional deberá estar acompañada de aspectos de educación general. La formación profesional de este nivel deberá considerarse con preferencia, ya que las contribuciones que puedan afectar al desarrollo económico serán, sin duda, significativas. La acentuación de los conocimientos científico-tecnológicos, la progresiva inserción en el mundo del trabajo a través de regímenes de alternancia o de pasantías en ámbitos laborales reales y la provisión de un carácter polivalente a la formación que abra opciones ocupacionales y de acceso a la educación superior, son los temas de preocupación a través de los que se elaboran las actuales políticas.

68. Si bien es un problema que está afectando a todos los niveles educativos posteriores al básico, es en la **educación superior** donde quizá se advierte más la pérdida de valor que tiene hoy la educación como medio de movilidad social y de inserción laboral²⁷. En este nivel se refuerza la necesidad de expandir la oferta no universitaria, de modo que pueda brindarse una amplia gama de opciones de profesionalización que atienda a los requerimientos formativos de la población, a las que la universidad no puede dar respuesta. Aunque en muchos casos esta necesidad ya está instalada desde el lado de la planificación, en algunos países habrá que vencer la resistencia social a este tipo de ofertas, fundada en el prestigio que se le otorga a los títulos universitarios y en la escasa calidad de muchas de las ofertas no universitarias.

69. La universidad, por su parte, busca redefinir su identidad tratando de adaptarse a las exigencias de los nuevos paradigmas técnico-económicos, sin abandonar su histórica misión institucional de formación e investigación en el más alto nivel en todas las áreas del saber humano. Necesita establecer nuevas vinculaciones entre la docencia y la investigación, con los servicios de extensión y con la sociedad y la economía. Se requiere una más estrecha relación entre universidad y sectores productivos, pero deberán evaluarse las distintas experiencias que ya se han desarrollado. Cabe preguntarse cuánto favorecen estas relaciones a las finalidades específicas de ambos participantes y cuánto a la sociedad en su conjunto, a fin de perfeccionar estas acciones²⁸. Hoy parece conveniente ampliar estas experiencias a los binomios más amplios de "Universidad-Sociedad" y "Educación-Sociedad". La fertilidad de esta integración será beneficiosa no sólo para la actividad empresarial, sino también para la gestión estatal y para las organizaciones sociales no económicas:

asociaciones laborales, partidos políticos, iglesias y organismos no gubernamentales (ONG's) de todo tipo.

70. También se encara en este nivel la necesidad de estructurar en algunos casos, y de reorientar en otros, la actividad de los postgrados, sobre todo en relación a ofertas que se ajusten lo más eficazmente posible a las demandas de los distintos sectores sociales y económicos.

71. Un área crítica de particular interés para el desarrollo es la que se refiere a la **educación no formal**. En primer lugar, tendrá que intensificar la educación básica de adultos con un carácter propio, es decir, adecuado a las condiciones de sus destinatarios. En segundo lugar, la capacitación laboral para jóvenes y adultos tendrá que integrar los esfuerzos del Estado y los de aquellos actores vinculados a la actividad económica y productiva, como las empresas y otras organizaciones intermedias. Su función debería apuntar, sobre todo, al reforzamiento y actualización de las aptitudes básicas de los jóvenes y adultos, atendiendo a las características tecnológicas de los modernos procesos productivos y a la dinámica de su evolución. Tras su formación inicial, cada trabajador debería poder acrecentar, profundizar o cambiar su actividad profesional. Así, los programas de capacitación deberían integrarse en el marco de una oferta de educación permanente que posibilitara a cualquier persona renovar o modificar sus calificaciones laborales durante el curso de su vida²⁹. Es claro que las empresas deberían comprometerse a asumir directamente los costos de la capacitación de la mano de obra y demás recursos humanos de estas. En la asunción de este compromiso todavía resta por sumar a muchas unidades económicas. Habrá que ayudarles a que vean y se convenzan de la incidencia de la capacitación laboral en la productividad de la empresa, es decir, que perciban los posibles retornos de la inversión en educación. También deberán tenerse en cuenta las desigualdades empresariales en su capacidad para financiar directamente tales actividades. Las pequeñas y medianas empresas (PYME's) deberían contar con programas especiales que les permitieran disponer de mano de obra capacitada tanto en los procesos productivos como en la gestión, y para acceder a desarrollos tecnológicos adecuados a sus condiciones.

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

Notas

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

(2) CEPAL, **“Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”**, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1992.

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

(4) BERSTAIN ITURBIDE, Javier, *“Educación y capacitación para el desarrollo”*, en **“Comercio Exterior”**, vol. 44, nº 3, Ciudad de México, México, marzo de 1994.

(5) RAMA, Germán, **“Educación, imágenes y estilos de desarrollo”**, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, UNESCO/CEPAL/PNUD, DEALC/6, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 1977.

(6) CEPAL, op. cit., **“Equidad y...”**.

(7) MONETA, Juan Carlos, *«Los probables escenarios de la globalización»*, en **“Capítulos del SELA”**, Publicación del Sistema Económico Latinoamericano, nº 36, julio/septiembre de 1993.

(8) MONETA, Juan Carlos, op. cit.

(9) MONETA, Juan Carlos, op. cit.

(10) *“América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial”*, documento presentado en su 25º Período de Sesiones, Cartagena de Indias, Colombia, 20-27 de abril de 1994.

(11) TENTI FANFANI, Emilio, *«Escuela y política: formación del ciudadano del año 2000»*, en **“Para qué sirve la escuela”**, Daniel Filmus, comp., Tesis-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina, 1994.

(12) BRASLAVSKY, Cecilia, *«Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y la identidad nacional»*, en **“Para qué sirve la escuela”**, op. cit.

(13) CORIAT, Benjamín, **“Pensar al revés”**, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, México, 1992.

(14) KOSACOFF, Bernardo y otros, **“El desafío de la competitividad”**, CEPAL/ Alianza Editorial, Buenos Aires, Argentina, 1993.

(15) CEPAL, **“Transformación productiva con equidad”**, Publicación de la Organización de las Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1992.

(16) Téngase en cuenta que aún subsisten en nuestros países algunos que conservan bajos niveles de alfabetización.

(17) AGUERRONDO, Inés, *“Eficiencia y calidad en el sector educativo”*, en Revista **“Perspectiva y diálogo internacional”**, Buenos Aires, Argentina, año 5, nº 5, otoño de 1993.

(18) CASASSUS, Juan, *“Estado y Educación en América Latina”*, en **“Sindicalismo, Estado y Educación en América Latina”**, PIIE/CMOPE, Santiago, Chile, 1989.

(19) COX, Cristián, *“Sistema político y educación en los ochenta: medidas propuestas y silencios”*, en **“Escuela, calidad e igualdad”**, CIDE, Santiago, Chile, 1989.

(20) BONDER, Gloria, *“Mujer y educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades”*, en **“Revista Iberoamericana de Educación”**, nº 6, sept.-dic. de 1994, OEI, Madrid, España.

(21) En relación a los hogares, es cierto que deberán concurrir las demás políticas sociales, lo cual no significa que la educación deba desentenderse de ellos.

(22) ROMERO LOZANO, Simón, *“La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina”*, en **“Revista Iberoamericana de Educación”**, nº 1, enero-abril de 1993, OEI, Madrid, España.

(23) DOMÍNGUEZ VIDAL, María P., *“Perspectivas del desarrollo de la tecnología educativa hacia el año 2000”*. En **“Revista Iberoamericana de Educación”**, nº 5, mayo-agosto de 1994, OEI, Madrid, España.

(24) A pesar de que en nuestros países la participación de agentes educativos no estatales es muy antigua -especialmente a partir de la enseñanza desarrollada por las distintas iglesias y colectividades inmigrantes-, siempre ha existido una fuerte tendencia a depositar en el Estado la responsabilidad educativa, exigencia social que era plenamente aceptada por quienes, alternativamente, tenían su conducción.

(25) ROMERO LOZANO, Simón, op. cit.

(26) ROMERO LOZANO, Simón, op. cit. y PALMA, D. y RODRÍGUEZ FUENZALIDA, E., op. cit.

(27) Esta desvalorización parece estar asociada al hecho de que la mayor parte de las personas que fue alcanzando niveles educativos medios y altos, encontró no sólo una merma de los puestos de trabajo en las ocupaciones a las que tradicionalmente se podía acceder con esos niveles, sino que esos puestos estaban, además, peor remunerados.

(28) Algunos sectores económicos han sido activos impulsores de la creación de nuevas universidades privadas, a través de su financiamiento. Ello debería interpretarse como un claro signo del vínculo positivo que esos sectores encuentran entre educación, desarrollo científico-tecnológico y productividad económica.

(29) PALMA, D. y RODRÍGUEZ, E., op. cit.