

Organismos internacionales y educación: producción intelectual e innovación conceptual (1976-1989)

International organizations and education: intellectual production and conceptual innovation (1976-1989)

Matías Causa

Universidad Nacional de la Plata

Comisión de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe en el período que media entre los años 1976 y 1989. Desde una perspectiva del estudio de las ideas político-pedagógicas, interesa explorar los contenidos, conceptos, temas y problemáticas que caracterizaron la producción intelectual de los organismos internacionales, en tanto segmento constitutivo del campo intelectual de la educación. En términos empíricos, se estudiarán desde una perspectiva comparada dos proyectos fundamentales llevados a cabo por un conjunto de organismos internacionales para América Latina y el Caribe: el *Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe* (UNESCO-CEPAL-PNUD) de 1976-1981 y el *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe* considerado entre los años 1981-1989 (UNESCO).

Palabras clave: campo educativo - dimensión político - intelectual - ideas político-pedagógicas - organismos internacionales

Abstract

The main purpose of this paper is to contribute to the political and intellectual aspects of education in Latin America and the Caribbean in the period between 1976 and 1989. Through the analysis of political and pedagogic ideas the paper explores concepts, topics and issues that characterized the intellectual work of international organizations, a basic component of the intellectual field of education. The paper compares two critical projects developed by a group of international organizations for Latin America and the Caribbean: the UNESCO/ECLAC/UNDP Project, “*Development and Education in Latin America and the Caribbean*” (1976-1981), and the UNESCO Project, “*Main Education Project for Latin America and the Caribbean*” (1981-1989).

Keywords: field of education - political and intellectual aspects - political and pedagogic ideas-international organizations

Introducción

La investigación realizada representa un trabajo de 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 para el período 01/01/2006-31/12/2007) al tomar el campo intelectual de la educación como objeto de estudio, recortó un conjunto de individuos y grupos académicos que según su inserción pueden ubicarse tentativamente en *centros académicos independientes*: 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; en *carreras, departamentos e institutos universitarios* (docentes-investigadores de Ciencias de la Educación y de otras disciplinas orientados hacia la investigación educativa); en *asociaciones académico-profesionales* (Asociación de Graduados de Ciencias de la Educación); en *organismos internacionales* (CEPAL, UNESCO) como también en el *campo burocrático del Estado* (Ministerio de Educación). En este sentido, se trataba de un proyecto que 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 del mismo. 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 intelectual de los organismos internacionales, en tanto segmento constitutivo del campo intelectual de la educación¹, en el período que media entre los años 1976-1989 con el objeto de realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe.

Los motivos de la elección del tema se relacionan por lo menos con tres cuestiones. En primer lugar, se trata de una contribución a la historia reciente del campo intelectual de la educación que cuenta con muy pocas investigaciones al respecto. En segundo lugar, el abordaje de los procesos de producción intelectual e innovación conceptual aporta a la comprensión de la conformación y desarrollo del campo pedagógico. Por último, concentrar nuestra investigación en las ideas político-pedagógicas de los organismos internacionales constituye un valioso aporte a una cuestión candente en nuestros días como lo es el binomio educación-organismos internacionales; máxime al advertir la presencia creciente en los países de la región de una serie de papers, documentos, boletines, etc. Estos últimos, generados en el seno de los organismos internacionales, señalan desafíos presentes y futuros que deberá atender América Latina en el campo educativo y marcan también las orientaciones de política para la región (Tiramonti, 2001).

El objetivo del trabajo se limita a reconstruir algunos rasgos del diagnóstico socioeducativo que dichos organismos construyeron para el período indicado como también por una somera descripción de las discusiones y tensiones que la incorporación de nuevas ideas del pensamiento pedagógico traerían con respecto a la producción intelectual de los organismos internacionales en las décadas de 1950 y 1960.

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 que refieren o instalan temáticas o problemas acuciantes para la región, pero en todas ellas es posible entrever ideas político-pedagógicas acerca de qué es la educación y, más específicamente, qué significa en América Latina. 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. (Kandel, 2008). Asimismo, muchas de las cuestiones planteadas en los documentos 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 Latinoamérica.

De este modo, se estudiarán dos proyectos fundamentales llevados a cabo por un conjunto de organismos internacionales para América Latina y el Caribe: el *Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe 1976-1981* (de aquí en más DEALC) impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe* considerado entre los años 1981-1989 (PPEALYC) iniciativa de la UNESCO.

Con respecto a las cuestiones teórico-metodológicas, en este trabajo partimos de la base de que los discursos teóricos disponibles en el repertorio de las ciencias de la educación resultan insuficientes para captar la complejidad de los fenómenos que pretendemos comprender. En este sentido, creemos que ningún marco teórico único está en condiciones de erigirse en “la” explicación en materia de educación. Se imponen, pues, las convergencias, los hibridajes, los énfasis sutiles y, sobre todo, la integración de diversos campos disciplinares (Neiburg y Plotkin, 2004).

Para el análisis de nuestro material empírico nos hemos nutrido principalmente (aunque no exclusivamente) de dos perspectivas teóricas sin demasiados antecedentes en esfuerzos por articularlas e integrarlas, tal como lo hemos pretendido aquí. Por una parte, tomamos de Pierre Bourdieu (1967, 1983, 1995, 2003) la categoría de campo intelectual entendido como:

“... espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes -en parte determinados por ellas” (2003: 119).

Esta categoría presenta una gran potencialidad explicativa e implica la preocupación de Bourdieu por inscribir el análisis de los productos culturales y los propios productores en el marco de una sociología de la cultura superadora de las explicaciones tanto estructuralistas u objetivistas como así también, de las distintas formas de subjetivismo. Retomando los conceptos anteriores, emplearemos en este trabajo la noción de “campo intelectual de la educación” de Mario Díaz (1995), quien lo define como las posiciones, oposiciones y prácticas que producen discurso, a diferencia del campo pedagógico definido como espacio de reproducción del discurso educativo.

Ahora bien, en este trabajo, que ciertamente se concentra en el estudio de la producción intelectual de algunos organismos internacionales y que para ello se vale fundamentalmente del análisis de material documental, desarrollar las relaciones de fuerza entre agentes o instituciones en lucha por el dominio y monopolio del capital en juego, pareciera una tarea difícil de practicar. Sin embargo, como decíamos anteriormente, el objetivo que perseguimos en esta investigación radica en efectuar tan solo un aporte a un tipo particular de arista del campo educativo: la dimensión político-intelectual de dicho campo en América Latina, y desde un recorte que delimita su foco de análisis en el estudio de algunas (no todas) ideas político-pedagógicas producidas por los organismos internacionales.

Con todo, es necesario explicitar que en esta investigación se ha privilegiado una función más bien orientadora de las categorías teóricas enunciadas, eludiendo cualquier tipo de “uso canónico” tendiente a la fidelidad al marco teórico, y que no conduce más que a obturar la chance de comprender positivamente la especificidad del objeto de estudio. En esta dirección, el problema que nos ocupa en este trabajo no es cómo aplicar las categorías teóricas sino principalmente cómo extraer de las especificidades de nuestro objeto aquellos elementos que, por elevación o de manera indirecta, revelan algunos rasgos de la conformación del campo intelectual de la educación. Asumiendo de antemano que la conformación y desarrollo de dicho campo no sólo es el resultado de la influencia de los vaivenes en las políticas educativas o de la presencia de determinadas instituciones sino también es parte de un proceso de producción intelectual e innovación conceptual (Suasnábar, 2007).

En este sentido, como segunda perspectiva nos hemos apropiado de los desarrollos teóricos de la denominada “historia intelectual”, la cual entendemos más como un campo de estudios que como una disciplina o una subdisciplina (Altamirano, 2005). Tal como señala Sarlo (2005) en las últimas décadas se produjo un cambio en los objetos de la historia, la irrupción del giro lingüístico trajo aparejado un desplazamiento hacia temas y problemáticas que se manifiesta en una paulatina consolidación de ese espacio difuso de intersección que conforman la historia intelectual, la historia de las elites políticas e intelectuales y la historia social de las ideas. Estas variedades, como vemos, pueden recibir diversos nombres que, sin entrar aquí en esas discusiones, son los siguientes: historia de las ideas, historia intelectual propiamente dicha, historia social de las ideas y la historia cultural (Darnton, 1990).

Sin embargo, en este trabajo optamos por acordar con Roger Chartier (1996) cuando señala que en un vocabulario diferente estas definiciones, en el fondo, hacen referencia a una misma cuestión; que el campo de la historia llamada intelectual abarca el conjunto de las formas de pensamiento. En esta perspectiva, Carlos Altamirano (2005) observa que la historia intelectual se practica de muchos modos y que no hay en su espectro un lenguaje teórico o formas de proceder que obren como modelos obligados ni para estudiar los objetos ni para interpretarlos. Con todo, esto obedecería menos a debilidades del ámbito que a la erosión que ha experimentado en la actualidad la idea de un saber privilegiado que opere como fundamento de un discurso científico único. Así, acordamos con el mismo autor en que el objeto de estudio de la historia intelectual radica en los entramados conceptuales, las racionalidades y las opciones teóricas en juego.

Por último, cabe destacar que no nos hemos propuesto una integración total de las dos fuentes teóricas en un único marco teórico general, sino sólo la utilización de algunas herramientas conceptuales para el análisis y explicación de nuestro problema de investigación.

El proyecto DEALC: desarrollo y educación en América Latina y el Caribe

Conviene señalar, antes de ingresar al estudio de los proyectos, un breve encuadre histórico y general acerca de la incidencia de los organismos internacionales en cuestiones educativas en América Latina y el Caribe. Así, resulta insoslayable el desplazamiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (agencia internacional especializada en educación) de actor protagónico al frente del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe a fines de la década del setenta, a actor menor con débil legitimidad técnica y sin recursos hacia fines de 1990 e inicios del 2000. Ese espacio ha sido ocupado por el Banco Mundial -y, secundariamente, por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el Banco Regional-, organismo que pasa a comandar la política educativa en ésta y en las demás regiones “en desarrollo”. Asimismo se destaca el nuevo perfil de la OEA (Organización de Estados Americanos) con un papel activo en la cooperación internacional y en el ámbito educativo en particular, encargada del seguimiento de las Cumbres de las Américas junto con el Banco Mundial, el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC), como ya adelantamos, constituye una iniciativa llevada a cabo entre los años 1976 y 1981 por la actividad conjunta de tres organismos internacionales: la UNESCO, la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el marco del mismo se realizaron un conjunto de investigaciones y de programas de apoyo a la actividad de los gobiernos de la región en materia educativa. Participaron del extenso programa de investigación, equipos técnicos de gobiernos, centros académicos especializados en temas de educación y desarrollo, consultores y expertos

de los distintos países y; paralelamente, se realizaron reuniones y seminarios técnicos (nacionales, subregionales y regionales) en los que se expusieron los resultados a los que se arribó. El equipo de intelectuales que participó del proyecto incluye a: Carlos A. Borsotti, Germán W. Rama, Juan Carlos Tedesco, Norberto Fernández Lamarra y Ricardo Nassif.

De modo general encontramos que el Proyecto DEALC surge como un esfuerzo llevado a cabo por los organismos internacionales para, en primer lugar, diagnosticar la realidad socioeducativa de Latinoamérica y el Caribe y, en segundo, para proponer alternativas adecuadas para la definición de políticas futuras.

A los efectos de la investigación contamos con un conjunto de estudios, ordenados por tema, que fueron publicados por la Editorial Kapelusz en su Biblioteca de Cultura Pedagógica bajo los siguientes títulos:

La educación popular en América Latina

El sistema educativo en América Latina

Modelos educativos en la historia de América Latina

Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina

Sociedad rural, educación y escuela en América Latina

Sin embargo, el trabajo de indagación más exhaustivo de la presente producción se basa en los informes finales que, bajo la coordinación de Germán W. Rama, fueron elaborados al término del Proyecto, sintetizando los resultados del mismo en dos tomos publicados por Editorial Kapelusz.

En primer orden debemos resaltar que tanto el diagnóstico educativo que DEALC lleva a cabo sobre América Latina como la agenda de política propuesta, resultan incomprensibles sin la previa explicitación de las perspectivas conceptuales que están operando en el trabajo. En este sentido, el enfoque fundamental se basa en una perspectiva particular que considera que las tendencias de la economía, la población, la ocupación y los sistemas políticos condicionan y, concomitantemente, son condicionadas por el desarrollo educativo.

Asimismo, esta perspectiva teórica no se puede divorciar de la crítica a las teorías desarrollistas y su influencia en el espacio educativo que, como aludimos en la introducción, representaron las corrientes de pensamiento que auspiciaron Organismos Internacionales en las décadas del cincuenta y sesenta y que más repercusión tuvieron en el debate pedagógico. En este sentido, la crítica a estas teorías resulta implacable en DEALC y constituye una constante a lo largo de toda la producción:

*“...al situar la educación bajo la perspectiva de una organización especializada en la formación de recursos humanos, dependiente de las necesidades existentes o proyectadas del sistema económico, concibieron su papel en términos unívocos orientados hacia el **refuerzo de las funciones de conservación de las estructuras sociales vigentes**”²² (el resaltado nos pertenece).*

Efectivamente, y en el marco de una crítica general a las filosofías y metodologías tecnocráticas, se acusa a la ideología desarrollista de dar cabida a una “pedagogía de la dependencia” cuya función habría estado orientada hacia el sostenimiento del status quo. Otra crítica central apunta hacia las “teorías de la reproducción” en tanto no serían capaces de dar cuenta de la situación. Es decir, se considera que en América Latina y el Caribe el papel de los sistemas educativos se define menos por la imposición de un determinado arbitrario de valores y conocimientos que contribuye a la reproducción social, que por la exclusión cultural, en la cual el papel de dichos sistemas se define más por lo que directamente no enseñan:

“... los modelos culturales que se ofrecen a las masas de población que acaban de incorporarse al sistema no serían siquiera totalmente representativos de los modelos dominantes culturalmente vigentes”³.

Además, el distanciamiento con respecto a las “teorías reproductivistas de la educación” se vincula con el cuestionamiento de que las mismas, en tanto no superan la mera criticidad, no promueven cambios educativos significativos en el contexto de las sociedades actuales porque no descienden hacia la especificidad y particularidad de los procesos educativos.

Solo consignadas estas críticas, el posicionamiento teórico que el Proyecto DEALC encarna se comprende cabalmente. El primer postulado al respecto será la asunción de la educación como un espacio de disputa en el que diversos actores sociales procesan sus conflictos y proyectos. De esta manera, DEALC se corre del carácter neutro que las corrientes pedagógicas desarrollistas le han pretendido asignar. El segundo gran enunciado procura el distanciamiento con las teorías que atribuyen a la educación una función social privativamente reproductora de las estructuras sociales:

*“La educación es siempre reproductora de la sociedad, pero lejos de ser una variable resultante y dependiente, en cuanto a subsistema social es **también productora**, no sólo en su campo específico, el conocimiento, sino también de nuevas condiciones para las relaciones sociales”⁴ (el resaltado nos pertenece).*

De este modo se asume que los procesos educativos representan, de manera intrínseca, una función reproductora y otra productora de lo social. Este postulado se vincula con otro que sostiene que las estructuras sociales, aún las más rígidas, dejan siempre resquicios que dan margen a actividades educativas renovadoras y que pueden combinar modelos educativos muy variados. En este sentido, DEALC plantea que los sectores sociales marginados y contestatarios se convierten, o pueden convertirse, en factores de presión que producen fisuras en los modelos educativos más elitistas.

Cabe señalar, que no se está sosteniendo aquí la identificación entre las visiones tecnocráticas y pragmáticas citadas y las teorías que atribuyen a la educación una función social privativamente reproductora de las estructuras sociales. Mucho menos se sostiene la idea de que la sociología estructural-funcionalista representaría a dichas

teorías, pues es sabido que el estructural-funcionalismo no ofrece una teoría sobre qué variables (cuyo abordaje parte de considerar el carácter interactuante de las mismas) son más importantes para determinar la situación de un sistema en el conjunto. Por el contrario, de lo que se trata es de revisar los claroscuros y los virajes teóricos y políticos a la luz del análisis de algunas ideas político-pedagógicas.

A esta altura, es pertinente señalar que es la categoría de estilos de desarrollo y estilos educativos la idea político-pedagógica central en todo el Proyecto DEALC y la misma se construye en el interjuego de revisión crítica de la concepción desarrollista.

Ciertamente, DEALC avanzará en la producción intelectual de una nueva idea de desarrollo partiendo de la crítica a la orientación economicista y pragmática de un modo de entender el mismo que acude a respuestas inmediatas para actuar ante problemas de enorme magnitud, que se pretende bajo un halo de neutralidad valorativa y que niega la existencia de múltiples estilos de desarrollo. Esta nueva idea se considera y se pretende superadora de las:

“...teorías en que el impulso para el desarrollo no proviene del conflicto social, sino que a través de la cooperación se logra incrementar la riqueza; ésta, a su vez, genera un cambio en la estructura social, consistente en una mayor diferenciación de la misma; así, el aumento de los recursos permite superar las apremiantes necesidades sociales y a la larga hace posible una distribución más equitativa de la riqueza nacional”⁵.

De este modo, DEALC define “estilo” como la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura determinados, y concibe el “desarrollo” como un proceso integral caracterizado por la consecución de metas económicas y sociales que aseguren la participación efectiva de la población en el proceso de desarrollo y en sus beneficios. Para ello se hace necesario realizar cambios estructurales profundos en dicho ámbito como prerrequisito para el proceso de desarrollo integral a que se aspira (Rama, 1984). El proyecto DEALC procura así alejarse de la corriente desarrollista:

“...la forma de articulación del desarrollo económico y social no es única, la relación entre ambas dimensiones es directa solo parcialmente, y que, en lo fundamental, está condicionada por la estructura global de la sociedad y la forma como interactúan los grupos sociales definiendo un estilo de desarrollo”⁶.

Cabe señalar que la concreción de dicho estilo de desarrollo, implica para DEALC transformaciones cualitativas en toda la sociedad, y no solo en el ámbito económico, ya que este queda subordinado, en su función de proveedor de bienes, al proyecto societal.

En un intento por organizar conceptualmente la realidad regional en el sentido de establecer las relaciones existentes entre estructura social y educación, DEALC avanza en la definición de ciertos estilos educativos en términos de método de análisis y bajo las siguientes denominaciones:

Tradicional

De modernización social

De participación cultural

Tecnocrático y/o de formación de recursos humanos

De congelación política

Ahora bien, ante el peligro manifiesto de caer en un esquematismo típico del modo de problematizar la educación, que DEALC cuestiona de manera crítica, y asumiendo que los estilos educativos citados no cubren la totalidad de las opciones teóricas, se especifica que dichos estilos no se corresponden a situaciones nacionales sino que puede encontrarse una superposición de los mismos en la realidad:

“...porque en la educación se producen, más fácilmente que en otros campos sociales, ajustes o equilibrios entre opciones contradictorias de grupos sociales diversos y opuestos”.

Así, desde el enfoque conceptual de DEALC es posible suponer -sin riesgo de consecuencias insalvables para la estabilidad del orden social global- un sistema educativo en donde exista una educación masiva y de orientación igualitarista en el nivel primario o básico y, de manera simultánea, una concepción tecnocrática que impregne y organice el nivel de educación superior.

Sin embargo, alrededor de esta idea de estilos educativos la pregunta clave que nos planteamos es cómo DEALC define en términos conceptuales dicha idea y qué elementos comporta. En primer lugar, observamos que resaltan los rasgos capitales de la estructura social y del estilo de desarrollo de la sociedad en su conjunto, en segundo lugar notamos que la idea de estilo educativo depende de las demandas que ejercen sobre la educación la clase dominante y los grupos emergentes que aspiran a modificar el orden social existente. Estos elementos se manifiestan, desde la perspectiva del proyecto, en los procesos educacionales delineando estilos educativos que insisten sobre alguna de las funciones típicas asignadas a la educación (transmisión de la cultura de la sociedad y su clase dominante, funciones políticas de obediencia al sistema político vigente, funciones económicas de reclutamiento de mano de obra, etc.).

Por último, es al estilo de modernización social al que DEALC otorga mayor relevancia dado que en América Latina sería este estilo el que ha predominado con relación a las demás alternativas. Se trata de un estilo educativo en que, sin lograrse desarrollo -en el sentido conceptual que definimos anteriormente- en el conjunto de la sociedad, un relativo nivel de expansión económica permite introducir una serie de cambios tendientes al acceso de un sector amplio de la población a determinados beneficios sociales propios de las sociedades desarrolladas.

Asimismo la educación, de aparente neutralidad, asume el papel de seleccionar a los individuos para las posiciones sociales estratificadas, legitimando la posición relativa de la clase dominante “en nombre de la cultura”; así la educación se torna en “válvula de seguridad” para una sociedad que tiene sectores medios y populares

movilizados pero con un escaso desarrollo que se traduce en las tensiones entre la potencialidad de la formación y la falta de correspondencia con los puestos que ofrece el mercado de empleo y las expectativas de movilidad social que al llegar a cierto nivel del estilo modernizante devienen en frustraciones de movilidad.

En relación al binomio educación y democracia, cabe consignar la siguiente pregunta: ¿Bajo qué condiciones es posible la vigencia de un sistema democrático en América Latina? Este es el interrogante fundamental que el Proyecto DEALC se plantea y que se propone concebir en términos problemáticos, esto es, dando cuenta de los problemas/obstáculos que dicha vigencia necesariamente conlleva. Lo cual quiere decir que si bien se subraya que la educación es condición necesaria para la vigencia de la democracia, bajo ningún punto de vista resulta una condición suficiente pues aquella se vincula también a otros factores de orden político-institucional.

Pero centrándonos específicamente en lo que respecta a los procesos educativos, el Proyecto DEALC señala que el significado de la democracia sólo puede comprenderse cuando se la asocia al papel del conocimiento acumulado en tanto fuente de poder, conocimiento que, como decíamos, no se encuentra igualmente distribuido y que precisamente solo podrá ser socializado cuando los ciudadanos logren el nivel cultural y científico necesario para acceder a la información y desentrañarla, como condición indispensable para formarse una opinión y participar de la vida democrática. En este sentido se advierte que:

“...si los países de la región no logran, en el más breve plazo, una democracia real en la educación, es poco probable que se configure una educación para la democracia”⁸.

Precisamente en este punto podemos sostener la tesis de que el Proyecto DEALC se aleja de las concepciones desarrollistas -y sus esquemas economicistas y tecnocráticos- al concebir que, en efecto, son las variables específicamente políticas las que determinan los estilos de desarrollo en general y los estilos educativos en particular. De este modo, “la democracia real en la educación” por la que se aboga, necesariamente girará en torno a los procesos de pugna social en donde el sistema educativo y las políticas correspondientes se inscriban en el marco de un sistema político global.

El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe

El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PPEALYC) 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 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 consignados anteriormente. 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

En cuanto a los temas/problemas y enfoques propuestos existen tres problemas 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 a cómo 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 ENF 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 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 latinoamericanos.

“...los estado 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”⁹.

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 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”¹⁰.

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 al 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”¹¹.

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.

A partir de los últimos años de la década de 1980, la 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 consiste en garantizar el cumplimiento de los objetivos de 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 los ochenta, 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.

Para finalizar, el rasgo que 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 reflexión teórica deberá orientarse hacia esa meta. Asimismo, si el papel fundamental que debe desempeñar la educación es la formación en los valores que sustentan la democracia, la libertad, los derechos humanos, la paz y la identidad cultural de los países de América Latina, el Proyecto Principal será justamente autoconcebido también como un instrumento esencial de transformación social, por cuanto el logro de sus objetivos de escolarización, eliminación del analfabetismo y mejoramiento de la calidad de la educación, permitiría contribuir a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

Consideraciones finales

En este trabajo procuramos analizar la producción intelectual en materia educativa de los organismos internacionales en el período que media entre los años 1976-1989 con el objeto de realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe. Para ello, nos valimos de dos proyectos fundamentales: el Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y

el Caribe (DEALC) y el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPEALYC). De esta manera, el trabajo representó un recorrido cuyo objetivo tuvo que ver con 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 en el período 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 referidos.

El desafío que intentamos tuvo que ver con “repensar los pensamientos” expresados en estos dos proyectos, buscando hacer explícito lo implícito, echando luz sobre los supuestos en que se estructuraron las ideas político-pedagógicas, buscando demostrar implicaciones e insinuaciones sutiles que en los documentos originales pueden no haberse expresado (Pocock, 2001), analizando las discusiones, las revisiones teóricas desde una perspectiva crítica y las tesis que caracterizaron el contexto intelectual de las producciones de los organismos internacionales en un período determinado.

Inicialmente trabajamos en torno al proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC). Allí nos detuvimos en la crítica que este proyecto, impulsado por UNESCO, CEPAL y PNUD en la década del setenta, efectuaba respecto de las intervenciones de los organismos internacionales en los pasados años cincuenta y sesenta, cuestionamiento que apuntaba al corazón de la corriente intelectual desarrollista y que dirigió nuestro interés hacia los términos y conceptos empleados para la crítica. A su vez, este mismo proceso de cuestionamiento y revisión supuso la adquisición de nuevas claves conceptuales en donde las ideas político-pedagógicas centrales a mencionar son las de estilos de desarrollo y estilos educativos, en el marco de un clima intelectual cuyo horizonte político tenía que ver con la tarea de (re) construcción colectiva de la democracia, en términos del proceso de construcción teórico y conceptual de la idea de democracia (Lesgart, 2003). Incluso la idea misma de educación que se auspiciaba en DEALC abandonaba los visos tecnocráticos del pasado para asumir una connotación de espacio de disputa, dado que se pasa a considerar que son las variables específicamente políticas las que determinan los estilos de desarrollo en general y los estilos educativos en particular.

En una segunda instancia abordamos el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPEALYC), 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 que en el anterior proyecto intentamos reconstruir y en la cual el Proyecto Principal avanza. Ciertamente, y desde un enfoque comparativo, advertimos que si bien existe en el Proyecto Principal de la UNESCO un diagnóstico socioeducativo que incluso resulta similar con el construido por el

Proyecto DEALC, el recorrido de este trabajo permitió identificar que los enfoques conceptuales y las categorías empleadas son distintos en ambas iniciativas aunque 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.

Por último, y si bien escapa a los objetivos que estructuraron este trabajo pero constituyen líneas de estudio que estamos desarrollando en la actualidad, cabe destacar que el proyecto DEALC involucró un conjunto de categorías y enfoque conceptuales que representó un peso mayor en la generación de ideas y visiones sobre la educación que, a su vez, tuvieron un impacto mayor que el Proyecto Principal en el campo político-intelectual de la transición a la democracia y en la agenda de política educativa en general de este período. A su vez, la década de los noventa traerá consigo un cúmulo de propuestas de los organismos internacionales dedicados a la educación, “...que significarán un esfuerzo por compatibilizar las posturas de los bancos con las necesidades políticas de los gobiernos, la preservación del orden social y la integración internacional de los países de la región” (Tiramonti, 2001:21-22). El ejemplo más acabado de esta perspectiva es el documento de CEPAL/UNESCO (1992) “La educación como eje de la transformación productiva con equidad”.

Notas

¹ Otros segmentos son el campo burocrático del Estado, Iglesia, asociaciones académico-profesionales, carreras, departamentos e institutos universitarios, entre otros.

² RAMA, G. W., *Educación, Participación y Estilos de Desarrollo en América Latina*. 1985 pp. 66.

³ TEDESCO, J. C. “Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina”. En Nassif, Rama y Tedesco (1981). *El Sistema educativo en América Latina*, Kapelusz, Buenos Aires. pp. 26.

⁴ UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”. Informes finales/2, Buenos Aires, 1981. pp. 89.

⁵ RAMA, G. W. *Educación, Participación y Estilos de Desarrollo en América Latina...* op. cit. pp. 12.

⁶ *Ibíd*em op. cit. pp., 21.

⁷ *Ibíd*em op. cit. pp. 26-27.

⁸ UNESCO-CEPAL-PNUD, op. cit. pp. 51.

⁹ Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe; N° 3 (1983); pp. 4

¹⁰ *Ibíd*em. pp. 12.

¹¹ Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe; N°12 (1987); pp. 18.

Bibliografía

ALTAMIRANO, C.: *Para un programa de historia intelectual y otros ensayos*. Siglo XXI Edit. Buenos Aires, 2005.

BAER, M.: *El Banco Mundial y su política hacia América Latina*, T/ IE UNICAMP. Campinas, São Paulo, 1981.

- CORAGGIO, J.L. y TORRES, R.M.: *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y Métodos*. Centro de Estudios interdisciplinarios, Miño y Dávila Editores, Madrid, España, 1999.
- CORBALÁN, M .A.: *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2002.
- CHARTIER, R.: “Historia intelectual e historia de las mentalidades. Trayectorias y pregunta”, en *El mundo como representación*. Edit. Gedisa, Barcelona, 1996.
- DARNTON, R.: “História intelectual e cultural”, en *O beijo de Lamourette. Mídia, Cultura e Revolução*. Edit. Companhia Das Letras, São Paulo, 1990.
- DE MARINIS, P.: “Comunidad, globalización y educación: algunas reflexiones acerca de la “desconversión de lo social”, Mimeo, 2007.
- KANDEL, V.: La idea de formación en el movimiento reformista de 1918. En: “*Genealogías de la universidad contemporánea: sobre la Ilustración, o pequeñas historias de grandes relatos*” / Coordinado por Martín Unzué; edición a cargo de Francisco Naishtat y Perla Aronson. 1ª ed., Buenos Aires: Biblo, 2008.
- LESGART, C. *Usos de transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina, 2003.
- PALAMIDESSI, M; SUASNÁBAR, C; GALARZA, Daniel (comp.). *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires, Manantial, 2007.
- POCOCK, J. G. A.: “Historia de la ideas: un estado del arte” en *Prismas, Revista de historia intelectual Nro. 5*, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.
- SARLO, B.; *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo*. Siglo XXI Edit. Buenos Aires, 2005.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *La caída del Ángel Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá, ILSA, 2003.
- SUASNÁBAR, C.: *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Manantial/FLACSO, Buenos Aires, 2004.
- SUASNÁBAR, C.: “*Intelectuales-funcionarios y organismo internacionales en tiempos de dictaduras: del desarrollismo a los “estilos de desarrollo en educación”*”. Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana. Contactos, cruces y luchas en la historia de la educación latinoamericana. Buenos Aires, 30, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- TIRAMONTI, M. G.: *Modernización educativa de los 90'. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO/Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2001.