

# **La dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe: una mirada desde la producción de los organismos internacionales (1981-1992)**

**Matías Causa**

Universidad Nacional de La Plata  
Comisión de Investigaciones Científicas  
y Tecnológicas de la Provincia de Buenos Aires  
Argentina  
causamd@gmail.com

## **Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe entre los años 1981 y 1992. 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. Se estudiarán, desde una perspectiva comparada y contrastativa, *el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe* considerado entre los años 1981-1989 (UNESCO) y *el Documento Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad* de 1992 (UNESCO-CEPAL).

**Palabras claves:** Campo educativo - Dimensión político-intelectual - Ideas político -pedagógicas - Organismos internacionales.

***The political and intellectual dimension of educational field in Latin America and the Caribbean: a look from the production of international organizations (1981-1992)***

## **Summary**

The purpose of this paper is to contribute to the political and intellectual



aspects of education in Latin America and the Caribbean between 1981 and 1992. Through the analysis of political and pedagogic ideas the paper explores concepts, topics and issues that characterized the intellectual work of international organizations. The paper compares the UNESCO Project, “*Main Education Project for Latin America and the Caribbean*” (1981-1989) and the UNESCO/CEPAL Document, “*Education and Awareness: axis transformation with equity*”, 1992.

**Keywords:** Field of education - political and intellectual aspects - political and pedagogic ideas - international organizations.

## 1. 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) al tomar el campo intelectual de la educación como objeto de estudio debió recortar un conjunto de individuos, entidades y grupos académicos como por ejemplo: el Área de Educación de la FLACSO, el Instituto de Investigaciones Educativas (IIE), el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) y la Academia Nacional de Educación; los departamentos e institutos universitarios (docentes-investigadores de Ciencias de la Educación y de otras disciplinas orientados hacia la investigación educativa); las asociaciones académico-profesionales (Asociación de Graduados de Ciencias de la Educación); los organismos internacionales (CEPAL, UNESCO) como también el campo burocrático del Estado (Ministerio de Educación). En este sentido, el proyecto significaba una vasta tarea que, necesariamente, implicaba un recorte en términos de unidad de análisis.

Ciertamente abordar el campo intelectual de la educación como objeto de estudio amerita una delimitación en términos de segmentos constitutivos 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 educación, en el período que media entre los años 1981-1992. El objetivo que se persigue es realizar un aporte a

la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe y aportar a un esfuerzo colectivo de renovación y revisión conceptual de los estudios de política educativa (Tiramonti, 1987).

Se examinarán algunas de las principales ideas político-pedagógicas auspiciadas por los organismos internacionales en distintos momentos de la historia reciente de América Latina y el Caribe. Proponemos una suerte de retorno al estudio de las ideas político-pedagógicas, bajo la firme convicción de que la conformación y desarrollo del campo pedagógico no sólo es el resultado de la influencia de los cambios de las políticas educativas o de la presencia de determinadas instituciones sino también es parte de un proceso de producción intelectual e innovación conceptual. Quizás sea en este punto en donde se ponga de manifiesto la importancia y necesidad de desarrollar nuevas investigaciones sobre el campo intelectual de la educación (Suasnábar, 2007).

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

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

Cabe señalar que la perspectiva comparada que asumimos supone, al menos, unafase descriptiva de las ideas político-pedagógicas y otra de interpretación en donde se intentará dar explicaciones sobre el fenómeno estudiado. Se trata de encontrar el por qué y para qué de las descripciones hechas, para ello en este trabajo se torna relevante inscribir brevemente las producciones discursivas de

los organismos internacionales en sus dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales. Evitando caer en el error de no contemplar adecuadamente uno de los principios básicos de la educación comparada: la importancia del contexto (Ferrán Ferrer, 2002).

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

Quizás convenga aclarar que lo que aquí nos interesa no es recorrer la historia de los organismos internacionales y su incidencia en la educación, ni mostrar cuáles fueron sus principales orientaciones y líneas políticas impulsadas, sino recuperar distintas miradas acerca del fenómeno educativo. Se trata de concepciones, algunas de notoria densidad teórica, otras de menor envergadura conceptual pero que refieren o instalan temáticas o problemas acuciantes para la región, pero en todas ellas es posible entrever ideas político-pedagógicas acerca de qué es la educación y, más específicamente, qué significa en América Latina y el Caribe. No todas son ideas-núcleo ni todas ocupan o han ocupado un espacio importante en la “historia de las ideas pedagógicas”, en este sentido este trabajo construye de hecho y de derecho lo que Raymond Williams (1977) denomina una “tradición selectiva” que excluye toda pretensión de exhaustividad.

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

“...especialmente conceptos cuya capacidad semántica es más amplia que la de “meras” palabras de las que se usan generalmente en el ámbito sociopolítico” (...)“Cada concepto depende de una palabra, pero cada palabra no es un concepto social y político. Los conceptos sociales y políticas contienen una concreta pretensión de generalidad y son siempre polisémicos. Un concepto tiene que seguir siendo polívoco para poder ser concepto” (Bruner, Conze y Koselleck, 1975: 116-117).

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). No obstante, es preciso señalar que en este trabajo se adopta una concepción de “idea” entendida como un elemento significativo que integra una estructura más amplia, con todas las connotaciones de este último término (históricas, económicas, políticas, etc.). En este sentido, existen en el campo de la historia intelectual dos opciones teórico-metodológicas: la interpretación textual y la posición contextualista. La primera privilegia un análisis interno, esto es, el estudio del “texto en sí”; mientras que la postura de contexto procura aprehender el texto en referencia a un algo que integre en una explicación lógica los diferentes factores presentes en un determinado momento histórico, siendo preciso estudiar dicha explicación en relación con los acontecimientos para advertir el grado de influencia que mutuamente se aportaban. Con todo, este trabajo hace suya la recomendación de Pocock (2001) de proceder mediante la ubicación de los textos en sus respectivos contextos. Por último, interesa destacar que muchas de las cuestiones planteadas en las producciones analizadas son de gran actualidad; al menos, interpelan a quien las estudia, obligando a una reflexión acerca de las actuales tendencias educativas y de las condiciones en que se produce la experiencia educativa en la región.

## **2. El proyecto principal de UNESCO en los ochenta**

Durante la década del ochenta la efervescencia democrática suscitada en todas las esferas de la sociedad tuvo su correlato en el campo educativo. A partir de esta década lo relevante en la educación estuvo centrado en recuperar los espacios democráticos perdidos durante la precedente dictadura militar, tal es así que las decisiones puestas en marcha giraron en torno a: 1) autorización del funcionamiento de los centros de estudiantes; 2) reincorporación de los docentes cesantados durante el periodo autoritario; 3) supresión de los exámenes de ingreso a los colegios; 4) creación de nuevos establecimientos para sostener la expansión matricular derivada de la anterior suspensión; 5) renovación de planes de estudio y 6) modificación del sistema de evaluación, se pasó de la calificación numérica a un sistema de objetivos alcanzados (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

Sin embargo, en los ochenta se percibía ya un auge creciente del neoliberalismo como una ideología que procura responder a la crisis de los Estados nacionales, ocasionada por el proceso de globalización de las naciones industrializadas por medio del comercio y de las nuevas tecnologías. En el campo pedagógico esto supuso que los intelectuales comprometidos con los problemas educacionales comenzaran a inquietarse ante la doctrina del “Estado mínimo”, entendiendo por tal la reducción de la acción del Estado en campos tan tradicionales como la

salud y la educación, entre otros. De esta manera, se comienza a apreciar en el campo pedagógico que el enfoque de los problemas latinoamericanos se perfila con mayor énfasis en lo político y menos en la producción discursiva de nuevas ideas político-pedagógicas (Chávez Rodríguez y Canovas, 1996).

Sucedió que, a pesar de la euforia democrática experimentada, durante los ochenta la educación pública empeoró en el continente en relación con el número de analfabetos y semianalfabetos y de los que quedaban fuera de la escuela. Es en este contexto general que se comprenden los enfoques, los ejes centrales y las problemáticas del Proyecto Principal de Educación que analizaremos a continuación.

El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe de la UNESCO surge como resultado de la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica celebrada en México en diciembre de 1979. Allí fue recomendado y se adoptó posteriormente, y de manera unánime, en la Reunión Regional Intergubernamental sobre los Objetivos, las Estrategias y las Modalidades de Acción de un Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe realizada en Quito del 6 al 10 de abril de 1981. El plazo de vigencia de dicho proyecto quedó estipulado para el año 2000 y constituyó un ámbito donde se generaron múltiples iniciativas de cooperación internacional.

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

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

- a) la universalización de la escolaridad básica
- b) la eliminación del analfabetismo
- c) el mejoramiento de la calidad de enseñanza

## **2.a. Los ejes centrales del Proyecto**

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

“En la generación de los problemas de la no-incorporación a la escuela y del abandono prematuro de ella, se detectan causales que surgen tanto al interior de los sistemas educacionales como al exterior de ellos, originadas estas últimas por factores de orden económico, social, lingüístico, cultural y ambiental” (Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe -en adelante Boletín-, 1, 1982: 5).

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

“La extensión de la escolarización de la población joven no sólo compromete la acción de la escuela sino que comprende, igualmente, diversas actividades educacionales de carácter no-formal que constituyen vías válidas para lograr el cumplimiento de este objetivo específico del Proyecto principal” (Boletín, 1, 1982: 5).

El aliento a estas iniciativas de nuevas modalidades operacionales de carácter no formal para la educación se destaca, sobre todo, para las áreas de mayor pobreza y, dentro de éstas, para grupos de población indígena. También se hace mención al interés y voluntad de la mayoría de los países por expandir la educación preescolar, considerando la importancia que tiene la formación en la etapa inicial de la vida para la educación futura del niño.

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

“...la importancia que tiene la investigación educativa en las decisiones de políticas educacionales, en evaluación de programas, en la supervisión de la acción educativa básica y, en general, para apoyar la efectividad y eficacia de los procesos educativos, particularmente cuando se refieren a grupos de población más carentes” (Boletín, 1, 1982: 6).

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

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

“... se subrayó la necesidad de asociar el enfrentamiento al analfabetismo con la mejora en los resultados de los sistemas educativos, con la eliminación de las insuficiencias de la educación primaria y con la consideración de programas de postalfabetización y de educación de adultos en una perspectiva de educación permanente” (Boletín, 1, 1982: 6).

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

El tercer objetivo que el Proyecto Principal se propuso radica en mejorar la

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

Lo que resulta interesante es el posicionamiento de la UNESCO en todas estas tareas. Así, en cuanto al consenso en la necesidad de un cambio marcado en los programas de formación y de perfeccionamiento de los educadores, la necesidad de cambiar el actual currículo de orientación académica por un currículo funcional, pertinente y práctico, la necesidad de aplicar algún tipo de tecnología para lograr el mejoramiento del sistema educacional (uso de la radio, la televisión, computadoras, la educación a distancia, entre otras); el rol que la UNESCO asume es el siguiente:

“En este conjunto de tareas corresponderá a la UNESCO cooperar con los países, a través de apoyos de tipo técnico – metodológico, en función de las necesidades expresadas y de las estrategias establecidas para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal en cada país” (Boletín..., 1, 1982: 10) (El resaltado nos pertenece).

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

## **2.b. Temas / problemas y enfoques propuestos**

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

Ahora bien, con relación al enfoque asumido para atender a estos problemas un primer aspecto de importancia que aparece en el Proyecto tiene que ver con la vinculación entre la educación formal y la no-formal. La UNESCO considera estas dos dimensiones de lo educativo como parte de un mismo y único proceso de

educación permanente, pero la clave para comprender la gran relevancia otorgada a esta articulación se asocia al hecho de que la educación no formal podría jugar un papel fundamental en la extensión de los beneficios de la acción educativa sobre todo hacia los sectores socioeconómicos más pobres y marginados de la sociedad y a la población indígena de la región (en donde se destaca el rigor de la pobreza y la incomunicación lingüística). Por lo tanto, tal vinculación, por cierto discutible en cuanto al criterio de igualdad en la distribución del bien educativo, se juzga desde la centralidad para ir haciendo realidad el objetivo de una “educación para todos”.

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

“...los estados miembros deberían “procurar que la planificación educacional promoviera la participación e incorporación de todos los grupos e instituciones comprometidas de alguna manera con las tareas educativas, sean éstas formales o no formales” (Boletín, 3, 1983: 4).

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

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

funcionalidad por relación al desarrollo individual y social.

“En la misma línea de análisis se viene considerando la necesidad de incorporar al proceso educativo, desde su planeamiento hasta su evaluación, a los actores mismos del proceso de enseñanza-aprendizaje a fin de que, a través de su participación, el actuar educativo adquiera mayor relevancia a la vez que permita formar individuos capaces de comprender su propia realidad y de participar responsablemente en el proceso de cambio de la misma” (Boletín, 3, 1983: 12).

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

“La masificación ha provocado la pérdida de las funciones tradicionales de este ciclo: brindar una formación cultural general, constituir una garantía para el ingreso a la universidad y otorgar credenciales para la obtención de ciertos puestos de prestigio en la escala ocupacional. **El ciclo medio, en la actualidad, enfrenta serias dificultades para brindar formación general representativa de la cultura contemporánea**” (Boletín, 12, 1987: 18) (El resaltado nos pertenece).

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

## **2.c. Democracia y calidad de la educación**

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

Es en este contexto que las deudas del pasado (analfabetismo, fracaso y deserción escolar. etc.) se combinan con los desafíos del futuro que tendrán

que ver, entre otros, con la incorporación al desarrollo científico y técnico y el mejoramiento de la calidad. Desde una perspectiva cargada de optimismo pedagógico, el Proyecto Principal, a fines de la década, se sostiene bajo la firme convicción de que la educación y la cultura deben (y pueden) contribuir a crear la fisonomía del futuro, afirmando su estabilidad política en términos democráticos y eliminando los factores que generan la miseria, el hambre, la inseguridad y los grandes desequilibrios de tipo social que experimenta la región.

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

### **3. El documento Educación y Conocimiento de CEPAL-UNESCO en los noventa**

La década del noventa significó para la región un período de modificaciones estructurales tendientes a recortar la presencia del Estado y a desplazarlo de sus funciones de árbitro en la distribución de la riqueza (Tiramonti, 2001) a la vez que se afirmaba la primacía del mercado desmantelando los marcos regulatorios colectivos desarrollados en la época de la sociedad industrial fordista (Svampa, 2005). Generar las condiciones para la globalización supuso, junto con el desplazamiento de las funciones sociales del Estado y la habilitación de la primacía del mercado y sus lógicas de funcionamiento que subordinan la política a la economía, la asunción estatal de funciones de control y contención de aquellas situaciones que puedan amenazar la gobernabilidad del sistema, la seguridad social y las condiciones para la reproducción del sistema económico, como sostiene Tiramonti:

“En esta situación, el Estado se transforma en un gestor de la miseria, para lo cual retoma y redefine las instituciones creadas en la modernidad. Las cárceles, las escuelas y el mercado laboral son nuevamente los dispositivos destinados al control” (2001: 15).

Así, decimos que este nuevo tipo societario se caracteriza por una serie de cambios en las instituciones que estructuraban la sociedad industrial y enmarcaban

la existencia de las personas y da cuenta también de una sociedad que reconfigura sus dispositivos de control y reproducción social (Tiramonti, 2005). En el marco de esta nueva reconceptualización del mundo en el que la educación se desenvuelve, surgen un conjunto de reformas educativas asociadas, en rigor, a la emergencia de un nuevo paradigma educativo.

De este modo, siguiendo a Tiramonti el escenario político-educativo de los noventa presenta tres rasgos centrales que motivan nuevas condiciones para la construcción de las políticas públicas y reestructuran el campo en el que “juegan” los actores sociales (Estado, Sociedad Civil, Organismos Internacionales. etc.). El primero que interesa destacar es la incidencia creciente de las propuestas de los organismos internacionales de crédito en el campo de la educación. Las otras dos características que señala la autora son la recuperación de un espacio de legitimidad para el Estado, caracterizado por su rol vehiculizador de las condiciones que faciliten la incorporación del país al circuito de intercambio mundial, y la disyunción de las lógicas que organizan el sistema educativo, lo cual refiere a los espacios que se rigen por medio de la actividad política y aquellos que quedan en la órbita del mercado.

En el Documento de la CEPAL-UNESCO que analizaremos seguidamente aparecerán diversos elementos que dan cuenta tanto de las modificaciones estructurales del tipo societario como de la emergencia de un paradigma político-pedagógico en sintonía con aquellas.

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

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

En el ideario de la CEPAL la década del noventa se inició con un período de sesiones que dieron lugar a la idea de transformación productiva con equidad.

El binomio educación y conocimiento llegaría luego al enfoque conceptual de la entidad y ello no sorprende en tanto la revisión histórica que realizamos da cuenta de que la CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos.

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

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

### **3.a. De lo cíclico de las ideas: el retorno de la visión tecnocrática**

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

En este contexto nos interesa subrayar que nuevamente en la década del noventa la producción intelectual de los organismos parecerá ser ajena a las contradictorias relaciones de los sistemas educativos con la estructura productiva y ocupacional de los países de la región. Para CEPAL y UNESCO continua siendo claro que la incorporación y difusión del progreso técnico tendiente a la transformación productiva con equidad requiere y lleva como punta de lanza a los procesos educativos:

**“Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, y mediante la generación de capacidades en-**

dógenas para al aprovechamiento del progreso científico-tecnológico. Este planteamiento constituye una expresión particular de la noción de complementariedad entre transformación productiva y equidad” (CEPAL-UNESCO, 1992: 16) (El resaltado nos pertenece).

La cita que consignamos incorpora otra de las ideas cardinales de la producción intelectual de este proyecto. La necesidad de una transformación productiva pero con equidad da cuenta de la observancia que se realiza acerca de que la transformación productiva bien puede llevar a una polarización social. Sin embargo, no queda claro a lo largo de todo el documento cómo se articula la transformación productiva con la equidad y, como sostienen Coraggio y Torres (1999), no se encara tampoco el problema de los rumbos que el mercado mundial y regional irá a tomar en el futuro como parte de la reestructuración del proceso de desarrollo económico en curso en el marco de la ideología neoliberal dominante.

Por otro lado, Pablo Martinis (2006) estableció ya que esta iniciativa de UNESCO-CEPAL trajo consigo la desaparición de la noción de igualdad de los discursos político-pedagógicos y sostuvo que de hecho se estableció una equivalencia discursiva entre igualdad y equidad. Por esta última se entendió la generación de ciertas formas de igualdad mínima en los puntos de partida de los sectores sociales más desfavorecidos que, en última instancia, siempre lo seguirán siendo de acuerdo a la construcción conceptual de una idea de equidad que consagra un esfuerzo por igualar a los desiguales y que en el campo pedagógico asocia linealmente pobreza con bajo rendimiento académico.

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

“En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada “industrialización tardía” en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el progreso de desarrollo” (CEPAL-UNESCO, 1992: 17).

Nuevamente pretendemos hacer hincapié en la actitud acrítica y la omisión que se efectúa mediante estos enfoques conceptuales del carácter desigual y contradictorio de la evolución educativa y del escaso ajuste al patrón de los países

desarrollados. La educación como una inversión y el problema de la formación de recursos humanos se reinstalan así como temas de agenda y ello llama la atención, máxime cuando en la década del setenta justamente habíamos observado un proceso de revisión crítica de una racionalidad técnica que vinculaba y articulaba el desarrollo educativo a las tareas más generales del desarrollo económico (Suasnábar, 2004).

Quizás se comprenda mejor el planteo del retorno del enfoque tecnocrático si lo recuperamos desde las propias palabras de la CEPAL. En un texto que se enmarca en la celebración de los cincuenta años de la CEPAL un funcionario de la entidad (Ocampo, 1998) observaba lo siguiente:

“Sin perjuicio de sus múltiples diferencias, existe sin embargo, una **gran coincidencia entre la época inicial de la historia de la CEPAL y la actual**: en ambas presenciamos las primeras etapas de una nueva fase de desarrollo regional, de un nuevo “estilo de desarrollo” para emplear el término que acuñó la entidad en los años setenta” (Ocampo, 1998: 2) (El resaltado nos pertenece).

### **3.b. La “moderna ciudadanía” y la “competitividad internacional”**

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

“Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional” (CEPAL-UNESCO, 1992: 18).

Este enfoque conceptual plantea para el sistema educativo un objetivo de calidad definido como la formación de competencias para la “competitividad”. Y la función de la educación sería, de manera prioritaria, la de cooperar para aumentar las posibilidades de los países de la región de articularse al intercambio mundial de productos y generar sujetos con la capacidad de competir entre sí en un mercado de trabajo que se presenta cada vez más estrecho, flexible y

cambiante. Pero se agrega también el objetivo de formación ciudadana definida ésta de manera restringida y en términos de adquisición de los instrumentos propios de la modernidad. Sin embargo, como sostiene Tiramonti (2001), su sola inclusión en el documento de UNESCO y CEPAL da cuenta de un enfoque político-pedagógico siquiera contemplado en los documentos del Banco Mundial.

“La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad” (CEPAL-UNESCO, 1992: 17-18).

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

“En el pasado, se ha hecho con frecuencia referencia al objetivo estratégico de ciudadanía, a la equidad como lineamiento para las políticas, y a la integración nacional como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos particularmente, a la **omisión en que se incurrió con respecto a los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica**: la competitividad como objetivo, el desempeño como lineamiento de política y la descentralización como componente del esquema institucional” (CEPAL-UNESCO, 1992: 132) (El destacado nos pertenece).

Efectivamente son los tres componentes de la competitividad, el desempeño y la descentralización las ideas centrales que se asocian a la propuesta de esta iniciativa de los noventa y, a su vez, ellas se vinculan a la difusión de nuevas concepciones acerca de la política y la gestión educativa que es preciso advertir en su carácter ideológico. De lo visto hasta aquí, se desprende que para el enfoque conceptual del documento analizado y patrocinado por UNESCO y CEPAL los

países de América Latina y el Caribe se encuentran postergados no a causa de la estructura de las relaciones económicas internacionales sino debido a características internas, especialmente por su carencia de capital humano.

Esto conduce al argumento de que nada en la situación de los países de la región haría necesario un cambio estructural radical. En varios pasajes el documento analizado se subraya la formación de recursos humanos como fórmula decisiva para la transformación productiva a largo plazo: sólo a condición de que mejore la calidad educativa de los inadecuados recursos humanos de la región la transformación productiva con equidad será posible. Esta operación conceptual culmina por desviar la atención de las variables estructurales a las individuales (Karabel y Halsey, 1977).

#### **4. 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 1981-1992 con el objeto de realizar un aporte a la dimensión político-intelectual del campo educativo en América Latina y el Caribe. Para ello analizamos dos producciones fundamentales: el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe y el Documento Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad.

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

Inicialmente abordamos el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, iniciativa de la UNESCO en la década del ochenta. Allí observamos cómo el Proyecto Principal se caracterizó en realidad por una serie de líneas concretas de reformas y políticas para los países de la región en el marco de un conjunto de ejes señalados como objetivos prioritarios a cumplir y que se asociaban con la idea de democracia educativa.

Ciertamente, si bien existe en el Proyecto Principal de la UNESCO un

diagnóstico socioeducativo, el recorrido de este trabajo permitió identificar que los enfoques conceptuales y las categorías empleadas son de menor densidad y ello se deba, quizás, a dos cuestiones; por un lado a una tendencia general que señalamos durante los ochenta respecto a que en el campo educativo el tratamiento de los problemas educacionales latinoamericanos se perfila con mayor énfasis en lo político, y por el otro, a que consecuentemente con esa tendencia el Proyecto Principal de Educación significó más una serie de conferencias de ministros de los distintos países de la región con una lógica más político-burocrática que intelectual en el sentido de producción de ideas político-pedagógicas. Con todo, la perspectiva teórica que asumimos señala que es preciso coordinar mutuamente los conceptos generales y específicos sin lo cual resulta imposible conocer el valor de una palabra como “concepto” respecto a ciertos sucesos (Bruner, Conze y Koselleck, 1975).

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

Analizamos que el enfoque conceptual de esta producción deja por fuera el debate acerca de la política educativa y de la política económica en curso y, de esa manera, acaba por renunciar al cuestionamiento de un modelo de desarrollo generador en la región de un crecimiento exponencial de la pobreza y de la desigualdad. A su vez, las claves contextuales de una década del noventa signada por la transformación del tipo societario y por la hegemonía de la ideología neoliberal nos permitió identificar e interpretar más acabadamente las ideas político-pedagógicas producidas por CEPAL-UNESCO en el documento “Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad”

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

ni aluden a esencias, son productivas, hacen cosas, las ideas son, también y fundamentalmente, productoras del mundo.

Para finalizar, y en sintonía con lo anterior, tratamos de aportar a un esfuerzo colectivo de renovación y revisión conceptual de los estudios de política educativa. Para ello hicimos propio el supuesto de que el estudio de las producciones intelectuales se vuelve relevante para entender procesos político-pedagógicos dado que pueden dar cuenta del peso que sobre éstos tienen los fenómenos de creación y transmisión de conceptos, enfoques y valores. Como sostiene Jason Beech (2004), los encargados de poner en acto las políticas educativas solo pueden pensar en las posibilidades de respuesta e interpretación dentro del lenguaje, los conceptos y el vocabulario que proveen las ideas político-pedagógicas.

### **Documentos y publicaciones analizados**

*Boletines del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, años 1982-1987, n° 1 a 14.

CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL-UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento ejes de la transformación con equidad*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Ocampo, J. A. (1998). Cincuenta años de la CEPAL. *Revista de la CEPAL* – Nro. Extraordinario.

### **Bibliografía**

Beech, J. (2004). Construyendo el futuro: UNESCO, el Banco Mundial, la OCDE y su modelo universal para la formación docente. *Cuaderno de Pedagogía*, n° 12.

Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990). *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*. Buenos Aires: FLACSO-Miño y Dávila.

Bruner, O.; Werner, C. y Koselleck, R. (comps.) (1975). *Diccionario Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches lexikon zur politisch-sozialen sprache in Deutschland*. Stuttgart. vol 2.

Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1999). *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y Métodos*. Centro de Estudios interdisciplinarios, Madrid: Miño y Dávila.

Chávez Rodríguez, J. A. y Canovas, L. (1996). *Tendencias contemporáneas para transformar la educación en los países iberoamericanos*. México: Ediciones INAES.

- Ferran Ferrer, J. (2002). *La educación comparada actual*. Madrid: Ariel.
- Kandel, V. (2008). La idea de formación en el movimiento reformista de 1918. En: F. Naishtat y P. Aronson. *Genealogías de la universidad contemporánea: sobre la Ilustración, o pequeñas historias de grandes relatos*. Buenos Aires: Biblos.
- Karabel, J. y Halsey, A. (1977). *Power and Ideology in Education*. Nueva York: Oxford University Press.
- Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del 'niño carente' al 'sujeto de la educación'. En: P. Redondo y P. Martinis (comps.). *Igualdad y Educación: Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: del Estante Editorial.
- Pocock, J. G. A. (2001). Historia de la ideas: un estado del arte. *Prismas*, nº 5, pp. 145-173.
- Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Manantial/FLACSO.
- Suasnábar, C. (2007). Intelectuales-funcionarios y organismos internacionales en tiempos de dictaduras: del desarrollismo a los 'estilos de desarrollo' en educación. *VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana*. Buenos Aires, 30, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Tiramonti, G. (1987). *Hacia dónde va la burocracia educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los 90'. El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- Tiramonti, G. (2005). La escuela en la encrucijada del cambio epocal. *Educação & Sociedade*, vol. 26, nº 92, 889-910.
- Williams, R. (1977). *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.

Recibido: 31/05/10 Aprobado: 18/02/11