
LA CEPAL Y LA EDUCACION

¿Hacia un nuevo paradigma educacional?

Teresa Tovar



I. LA RECONCEPTUALIZACIÓN DEL ROL DE LA EDUCACIÓN

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS se vienen produciendo procesos de reforma de los aparatos educativos y de desconcentración de la administración de los sistemas de educación formal en el conjunto de los países de la región. Los distintos organismos internacionales impulsan estos procesos: OEA (1987), AID, Naciones Unidas (1982); Banco Mundial (1983). Estos procesos suponen un replanteamiento de los enfoques en materia educacional.

Ello constituye un segundo hito significativo de viraje en el enfoque del quehacer educacional en el presente siglo. El primero se había ya producido cuando, junto a la erosión de los estados oligárquicos, se hiciera patente la necesidad de un nuevo sistema educativo. El desarrollo industrial y económico requería de un aparato educativo adecuado y moderno, que pudiera, simultáneamente, asimilar a una parte de los sectores sociales emergentes y responder a las exigencias de la vida económica, recogiendo parte de los planteamientos modernos

TERESA TOVAR

sobre la educación y la escuela que recorrían Europa, anulando la separación entre escuela clásica y profesional.

Concomitantemente, se expande la cobertura del sistema educativo y crece el número y tipo de profesiones. Precisamente, desde mediados de siglo, en la mayoría de países se establecen y consolidan «sistemas educativos» estructurados¹. Esta nueva concepción educativa acompaña las etapas de crecimiento económico e industrialización conocida como el modelo de industrialización con sustitución de importaciones (ISI).

Dicho enfoque de política educativa rigió durante 20 ó 30 años y estuvo caracterizado por: a) la expansión cuantitativa de la cobertura de la enseñanza, y b) la importancia del rol del Estado en la educación. El ciclo de vigencia del modelo trajo como resultados la reducción de la tasa de analfabetismo (del 50% al 16%), la ampliación de la cobertura educacional (90% en educación básica, 65% en pre-escolar, 55% en educación media y 19% en educación superior)².

No obstante, la transformación del sistema educativo en el sentido propuesto encontró una serie de trabas: falta de recursos por un presupuesto de educación crecientemente disminuido, ausencia real de participación de la población en la gestión educativa, brecha no salvada entre educación y desarrollo económico, permanencia de las tendencias centralistas y escaso interés en los agentes educativos.

Pese a que la cobertura educacional crece significativamente y aumenta el nivel educativo de la población³, la estructura piramidal de la educación se mantiene y la

¹ En el caso peruano, con la Reforma de 1920 tiene lugar la primera Ley de Educación. No obstante, recién en 1950, durante el gobierno de Odría, se elabora el Plan Nacional de Educación.

² BRUNNER, Joaquín, *Educación en América Latina*, Conferencia en Grade, Lima, enero, 1991.

³ Actualmente de 6 grados.

LA CEPAL Y LA EDUCACION

mayor parte de los intentos gubernamentales no logran plasmar sistemas educativos a la altura de las demandas objetivas de calificación originadas por el desarrollo industrial. En muchos casos no consiguen tampoco absorber la demanda social por educación. Los intentos de transformación radical tuvieron vigencia temporal y relativa. Fue el caso de la reforma educativa peruana de los años 1970-1975, considerada como una de las más significativas del continente⁴.

II. EL AGOTAMIENTO DE UN CICLO: LA TRANSICIÓN

En el intermedio entre este hito de cambio y el actual hay una penosa etapa de transición en la política educativa de los países de la región, con los siguientes rasgos:

- a. Vuelta a las pautas y tradición anterior.
- b. Un contexto de recesión y crisis económica que agudiza hasta proporciones alarmantes el grado de pobreza educativa y simultáneamente incrementa la ineficacia de la enseñanza y el índice de fracaso escolar.
- c. La crisis del modelo keynesiano y del papel benefactor del Estado, lo que trae consigo una reconceptualización del rol de la educación en la sociedad y en la economía.

Sucedía, de una parte, que mientras que en los países desarrollados la crítica al Estado keynesiano se hace cuando ya estaba resuelta la incorporación social de las

⁴ Entre los años 1970-1975 se da la reforma educativa más significativa dentro de la historia educacional de América Latina. Esta reforma, que a la larga quedó trunca, intenta un cambio radical, asumiendo como base los conceptos de «educación permanente» y «educación para el trabajo», «gestión social de la educación», «educación bilingüe», entre otros, insistiendo en la necesidad de adecuar la educación a la realidad de cada región, de incorporar el conocimiento científico, de recuperar la dimensión liberadora de la enseñanza, de considerar la participación de la comunidad educativa en la gestión educacional, etc.

TERESA TOVAR

mayorías y la existencia de un sistema institucional para la toma de decisiones; en cambio, en el caso de los países latinoamericanos (con base agraria, población rural, acentuada estratificación social, diferencias étnicas.), la desarticulación del Estado arrastra los efectos de los procesos de modernización y ciudadanía no resueltos.

Adicionalmente, de otra parte, ocurría que el modelo anterior estaba ligado a un patrón de desarrollo basado, entre otras cosas, en el endeudamiento externo. Con la llamada «década perdida» (1980-1990) y la crisis de la deuda que afecta al conjunto de los países de la región, se agotan y desaparecen las correlaciones que hacen posible la anterior visión de la política educativa.

En términos de resultados, el esquema anterior tenía algunas desventajas. El promedio educativo alcanzado por la población (el nivel educativo promedio de la población es de 6 años, lo que equivale a educación incompleta) oculta diferencias entre los diferentes países. Subsisten los problemas de calidad educativa y de eficiencia del sistema; persisten situaciones de segregación y segmentación educacional al interior de cada país y una masificación práctica de la producción de nuevas formas de inequidad. Hay también un desconcierto respecto al rol de la educación media y una crisis de la educación superior universitaria pública (financiera, de confianza, de respuesta al mercado).

Finalmente, existe y se observa una creciente rigidez en la institucionalidad de los sistemas educativos que traba su relación con los requerimientos de la sociedad y del desarrollo. La expansión real de la cobertura de la enseñanza no fue de la mano con una modernización eficaz de los sistemas administrativos y normativos, ni supuso mecanismos de comunicación e interrelación entre las distintas partes del sistema educativo. El control administrativo formal y centralizado va aparejado con la ausencia de apoyo pedagógico, de modo que el conjunto del sistema institucional se debilita y se vacía de contenido.

LA CEPAL Y LA EDUCACION

La interrelación de estos desajustes: ausencia de recursos, centralización, expansión de cobertura sin calidad, etc., llevan a que en América Latina se agote un ciclo de política educativa, desapareciendo las condiciones que la hicieron posible.

Se llega al tope de un modelo de desarrollo educativo sin eficiencia, sin calidad y sin equidad, y se vislumbra que puede haber una nueva oportunidad para el desarrollo si se otorga importancia a la formación de recursos humanos.

III. NUEVOS ENFOQUES EN MATERIA EDUCACIONAL

Desde hace varios años parece estar configurándose un nuevo paradigma educativo de referencia. Este paradigma recoge planteamientos de distintos enfoques que tienden a enhebrarse en un planteamiento totalizador:

a. Por una parte, los nuevos planteamientos en materia educacional se enlazan con un mensaje recurrente en la teoría reciente del crecimiento económico (1980-1990), que considera a la educación como acumulación del capital humano, es decir como *inversión*, en la medida que contribuye a la expansión económica en forma comparable a la acumulación de capital físico tradicional. A partir de aquí se ubican las políticas sociales ya no como complemento sino como parte sustantiva del desarrollo. En este contexto, el gasto en educación deja de ser «gasto social» y se define como inversión en recursos humanos, y se considera a la educación misma como componente y requisito del desarrollo de un país.

b. Desde otro punto de vista, el paradigma en ciernes se vincula a la afirmación de la educación como actividad que *produce* conocimientos. Esta definición considera la actividad transformadora del hombre en el plano del conocimiento, lo cual puede tener lugar en distintos ámbitos: la escuela, el hogar, el trabajo, etc. Aquí se

TERESA TOVAR

situaba la noción del proceso de enseñanza-aprendizaje como un proceso que involucra insumos (docentes, materiales, conocimientos, etc.) y trae como resultado un determinado producto (nivel de educación, tasas de promoción y repitencia, número de egresados, inserción productiva de los mismos, etc.). El nuevo enfoque recupera esta definición de la educación como proceso de producción de conocimientos, vinculándolo al progreso técnico científico y a la evolución progresiva de la convivencia humana, ubicado en un marco interrelacional de escuela-trabajo y vida económica.

En esta misma óptica, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) considera que la educación es «una comunicación organizada y continua, encaminada a suscitar un aprendizaje». Implica la transferencia de información (ideas, aptitudes, conocimientos, etc.) vía una variedad de canales. Este proceso se concebía como un proceso social permanente e integral, articulado a su entorno económico, cultural, administrativo, etc.

c. Por otra parte, la nueva concepción educacional tendería a recoger, asimismo, un punto de vista humanista, vinculando el desarrollo humano a los procesos de adquisición de ciudadanía. Así, Schiefelbein define la educación como una «actividad destinada a convertir personas de inteligencia, actitudes y conocimientos determinados en otras más adecuadas para avanzar en la autorrealización»⁵. Ello coincide con la definición etimológica, según la cual «Educat» significa «extraer de una persona las potencialidades latentes que tiene dentro de sí, significa desarrollar mentalmente una persona, prepararla para que desempeñe una profesión, arte y oficio, y significa modelar, ejercitar, disciplinar facultades o talentos»⁶. Esta última parte de la

⁵ SHIEFELBEIN, E., *Teoría, técnica, procesos y casos en el planeamiento de la educación*, Ed. Ateneo, Santiago, 1979.

⁶ UNESCO-OREALC, *Informaciones estadísticas de la educación y análisis cuantitativos*, Santiago, 1981, p. 45.

LA CEPAL Y LA EDUCACION

definición etimológica correlaciona educación con trabajo. Los planteamientos del nuevo enfoque van a vincular el desarrollo de la persona humana con la adquisición de destrezas concretas que hagan posible su participación activa en la vida moderna y su realización dentro del entorno social local de referencia, junto con el logro de objetivos de desarrollo del país que constituye su entorno.

d. Finalmente, otro hito cultural que marca el replanteamiento educativo es la revolución tecnológica reciente, producida a nivel de la microelectrónica y las comunicaciones, la que, correlacionada al incremento de la productividad y la competitividad entre los países, configura una nueva exigencia de «desempeño» educativo y científico para poder insertar a los países en la economía internacional y en la nueva ruta del desarrollo.

IV. LOS PLANTEAMIENTOS DE LA CEPAL

Bebiendo de las distintas canteras conceptuales antedichas, y urgida por los límites reales de la anterior ruta del desarrollo, así como por las exigencias de un contexto económico internacional distinto, la CEPAL impulsa el planteamiento de *la educación como eje de la transformación productiva con equidad*⁷. Este planteamiento contiene elementos del nuevo paradigma educacional y, simultáneamente, tiene ideas fuerza para una *estrategia* de reorganización de los sistemas educacionales en la región. Queremos resumirlas brevemente en este acápite.

a. *¿Dónde está el problema o nudo fundamental?*

La CEPAL parte de constatar de que ningún país en la región consiguió compatibilizar crecimiento económico

⁷ CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1992.

TERESA TOVAR

(modernización, industrialización, empleo, etc.) con equidad, y por tanto, los países de América Latina no lograron una inserción adecuada a la economía internacional. Más bien, se insertaron desventajosamente en el contexto internacional. El colapso de esta situación se expresa en la creciente pobreza, en la inexistencia de inversión real-ahorro, en el rezago de la formación de capital humano y en el contraste de todo ello con la masiva difusión de las aspiraciones de modernidad visibilizadas en los signos de progreso y de la revolución tecnológica. La brecha entre aspiraciones de progreso que se grafica, por ejemplo, en el crecimiento de televisores por habitante, y la pobreza (PBI/habitante, promedio educativo /habitante) indicaría una situación de entrampamiento.

La democratización en América Latina enfrenta: a) la distancia entre la pobreza y las aspiraciones de progreso, y b) las nuevas exigencias de la inserción internacional. El único camino es intentar una transformación productiva que compatibilice crecimiento económico con integración social, es decir, lograr una nueva inserción internacional sustentada en la articulación entre competitividad y equidad.

Ello implica: elevar el potencial técnico, fortalecer la democracia y mejorar las capacidades institucionales.

b. El carácter central del factor educación

La salida enunciada supone, a su vez, la incorporación y difusión del progreso científico, haciéndolo compatible con la democratización. Uno de los pilares para articular las dos dimensiones (competitividad y equidad) es la formación de recursos humanos y la generación de nuevos conocimientos. Este aspecto debe ser concomitante al fortalecimiento de la base empresarial y tecnológica de los países y a su apertura a la economía internacional.

La competitividad depende de la capacidad para difundir el progreso técnico e incorporarlo al proceso productivo. A esto se le llama «competitividad auténtica» y

LA CEPAL Y LA EDUCACION

requiere inversión en educación e investigación. Los nuevos factores de competitividad son: 1. la revolución tecnológica, que vincula educación y producción, y 2. la globalización de mercados, que intensifica la competencia internacional y amplía el desnivel tecnológico entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

La centralidad de la educación y la producción del conocimiento en la estrategia de desarrollo de los países de «industrialización tardía» residiría tanto en la dimensión de difusión de valores acordes con el desarrollo y la democracia, como en la generación de capacidades y destrezas. Ambos aspectos se encuentran a la base de un comportamiento moderno de los distintos agentes que, a partir del hecho educativo, se ponen en relación con los procesos de modernización, desarrollo y competitividad.

En la intersección entre recursos humanos y desarrollo, la CEPAL sitúa varios aspectos: sistema educativo, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico. En la potenciación de estos procesos confluyen dos esfuerzos: la reforma de los sistemas educacionales y la generación de capacidades endógenas, aumentando el potencial científico-tecnológico de la región.

c. Equidad y competitividad

En el planteamiento de la CEPAL hay una permanente tensión entre dos criterios: 1. *equidad*, democracia, ciudadanía, integración; y 2. *competitividad*, desempeño, desarrollo, descentralización.

Estas polaridades pueden presentarse de distinto modo, y para la CEPAL son siempre dos caras de una misma moneda: de un lado, *desarrollo y competitividad*, como crecimiento económico que es base de sustento de la ciudadanía; y, de otro, *democracia y ciudadanía*, en tanto participación ciudadana imprescindible para un crecimiento económico sostenido. La reforma educativa y la

TERESA TOVAR

incorporación del progreso científico favorecerían tanto uno como el otro aspecto. - De un lado, *equidad educativa y social*, como igualdad de oportunidades y compensación de las diferencias; y, de otro, *desempeño educativo*, eficacia de metas y eficiencia de resultados, medios y rendimientos. - De un lado, *integración* en tanto fortalecimiento de la capacidad institucional de los países para garantizar estabilidad e inclusión de todos los ciudadanos en códigos y capacidades comunes; y, de otro, *descentralización*, en tanto mayor autonomía en la gestión de los establecimientos educativos y del desarrollo científico-técnico, fortalecimiento de la capacidad local y responsabilidad de los agentes educativos por los resultados educacionales.

La CEPAL señala que mientras en el ciclo anterior se dio preeminencia al primer criterio (equidad), en los años 80 la atención se habría puesto únicamente en el segundo (competitividad). Ahora se trataría de equilibrar ambos aspectos en un enfoque único. La propuesta reconoce, no obstante, tensiones reales entre ambos criterios.

d. El objetivo central

El objetivo central es transformar los sistemas educativos y de producción del conocimiento para alcanzar dos cuestiones simultáneas: la constitución de la ciudadanía moderna y la competitividad internacional de los países de la región.

Se trata de construir las capacidades nacionales que hagan posible la reinserción de cada país en el contexto internacional y que ésta empate con un desarrollo hacia adentro con equidad. Ello está vinculado también a una noción de desarrollo con sustentabilidad ambiental.

Dado que el sistema educativo determina la capacidad de absorción tecnológica de un país en relación a su estructura industrial, se trata de transformar la educación y convertirla en un eje central del desarrollo.

LA CEPAL Y LA EDUCACION

V. IMPLICANCIAS DEL PLANTEAMIENTO DE LA CEPAL

El planteamiento anterior es precisado por la CEPAL en varios sentidos:

a. *Dos desafíos.* Para la CEPAL la educación debe responder, simultáneamente, al *desafío externo* –la competitividad para el acceso a los bienes y servicios de la sociedad moderna– y al *desafío interno* –la ciudadanía, la cohesión social, la equidad de derechos sociales y políticos, la participación social. Esto supone un énfasis en la calidad de la educación.

b. *La calidad de la enseñanza y del quehacer educacional.* La calidad aparece en la propuesta como elemento central: 1. Porque se constata que la expansión del sistema educativo se produjo con fuertes niveles de exclusión en la base del sistema. 2. Porque la educación primaria no formó habilidades básicas en los alumnos.

El fracaso escolar, la obsolescencia de contenidos, los circuitos educativos diferenciados y segmentados, el escaso prestigio y valor económico de los certificados, las disparidades educacionales (rural-urbana, discriminación de la mujer, etc.) evidenciaron lo álgido y urgente del problema de la calidad educativa.

Mejorar la calidad educativa significa: cambiar los métodos pedagógicos rutinarios, pasivos y repetitivos de la enseñanza tradicional; considerar el entorno cultural de los niños, programas de educación bilingüe, currículas modulares, flexibles y progresivas, de acuerdo a ciclos de aprendizaje, disponibilidad de textos y materiales didácticos, uso y acceso a información de diferentes fuentes: bibliotecas, bancos de datos, manuales, prensa y revistas, medios de comunicación, personas especializadas, etc.

Asimismo, el objetivo pedagógico deja de ser la transmisión de conocimientos o saberes para priorizar el fomento de la capacidad de discriminar, usar y evaluar con rapidez y críticamente la cambiante información que el medio y el entorno ponen al alcance del educando y del

TERESA TOVAR

maestro, y la capacidad de tomar decisiones sobre dicho entorno. El rol de docente se modifica radicalmente en consecuencia, pasando a ser un incentivador de la relación entre el educando y la innovación constante del conocimiento.

c. *La importancia de la educación básica.* Para muchos jóvenes la educación básica es terminal. Es necesario universalizar la cobertura de la escuela estableciendo su obligatoriedad, aumentando la capacidad del sistema de educación gratuito, y dando incentivos a la asistencia escolar, para contrarrestar la inasistencia y deserción. Asimismo es necesario garantizar la enseñanza de las aptitudes básicas en la escuela y mejorar la enseñanza de la ciencia, en los niveles básico y medio, para la comprensión del mundo y la sociedad modernos.

Garantizar el *acceso universal a los códigos culturales de la modernidad*, es decir, al conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Ello implica universalizar la cobertura de la enseñanza primaria, con énfasis en la formación de aptitudes básicas, la educación bilingüe y pluricultural, campañas de alfabetización en los países que así lo requieran, y programas de educación de adultos.

Toda la población debe estar capacitada para manejar estos códigos culturales básicos, lo que implica: *manejo de las operaciones aritméticas básicas, lectura y comprensión de un texto escrito, comunicación escrita, observación, descripción y análisis crítico del entorno, recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos, experiencia de trabajo de grupo.*

La calidad educativa aparece en este sentido vinculada a la posibilidad de que el proceso de enseñanza-aprendizaje capacite a las personas en los códigos, valores, aptitudes y destrezas de la modernidad.

d. *Cambio educativo.* Se plantea como indispensable una reforma de la institucionalidad educativa, acorde con

LA CEPAL Y LA EDUCACION

los *requerimientos sociales*. Ello implica una nueva relación de la educación y del sistema educativo con la sociedad.

La propuesta de la CEPAL se traduce en un conjunto de medidas de política educacional:

1. *Descentralización* radical del sistema educacional, que contribuya a una integración de la sociedad y a una mayor relación de la educación con los requerimientos sociales. La descentralización debe abrir el sistema educativo hacia la sociedad, propiciando, por un lado, flexibilidad del sistema educacional y, por otro, mayor autonomía para articular un proyecto cultural con la diversidad. (No sólo descentralización administrativa).

Autonomía en las gestiones locales que deben cumplir con un mínimo de reglas centrales, y hacerse responsables de la correlación entre los proyectos educacionales y el entorno social, así como de la eficiencia del proceso de enseñanza-aprendizaje.

2. *Reforma del aparato educacional*, abriéndolo hacia la sociedad. Ello supone, además de la descentralización, la flexibilidad del sistema educacional y la mayor autonomía para articular un proyecto cultural con la diversidad.

La propuesta alienta una gestión responsable del sistema educativo y de las instituciones educacionales. Se parte de la constatación de que ante la crisis del estado, hoy nadie es responsable de la calidad y eficacia de la educación. Hay que propiciar, entonces, una devolución de la educación a la sociedad civil para que ésta se haga responsable.

3. *Nuevo rol del Estado* en la educación. El Estado tendría un nuevo rol: la búsqueda de equidad y de bases de competitividad. Debe fortalecer sus capacidades normativas y de planificación, proporcionar un marco estable de políticas, establecer un sistema público de información, asegurar un núcleo formativo mínimo para el uso de los códigos culturales de la ciudadanía y la modernidad, fortalecer las instituciones públicas rectoras del

TERESA TOVAR

sistema tecnológico, garantizar un acceso equitativo y una eficiencia mínima del sistema, y evaluar la eficacia del proceso educativo.

Asimismo, se replantea la intervención económica del Estado en la educación y se incentiva el co-financiamiento de la educación por sectores empresariales y de la sociedad civil.

4. *Profesionalización de los maestros y redefinición de su rol*, tomándolos más protagónicos del quehacer educativo y de la gestión educacional. Ello supone mejorar la calidad de la profesionalización docente y las remuneraciones.

Un sistema eficiente de formación de recursos humanos impone a los educadores dos exigencias: compromiso con una educación de calidad y capacidad para administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos a su cargo. La manera más efectiva de mejorar el desempeño de los maestros en ejercicio es realizar programas especiales de capacitación docente, de fácil acceso y con un sistema de incentivos.

La preparación general del docente debe incluir capacitación en gestión de proyectos educativos. Para los maestros de primaria se debe contemplar la capacitación en enseñanza simultánea de varios grados y, para los rurales, una formación especial en la enseñanza bilingüe.

5. Se plantea un papel cada vez más importante de *las empresas* en la capacitación de recursos humanos y una interrelación fluida entre el sistema educativo y las iniciativas empresariales de capacitación, formación de recursos humanos e investigación para el desarrollo.

6. La propuesta alienta *la diversificación de las fuentes de financiamiento*, complementando el esfuerzo público con el privado sobre todo en los niveles superiores de enseñanza y en la capacitación, incorporando también la cooperación regional e internacional.

El financiamiento público de la educación debe ser estable y coherente. En la mayoría de los países de la

LA CEPAL Y LA EDUCACION

región es necesario ampliar el financiamiento público para lograr una educación de calidad y garantizar el acceso a la educación básica. Se debe asignar el financiamiento público en función, por un lado, de los objetivos de desarrollo del país y, por otro, en función de las prioridades de la política educacional del país.

7. Se requiere incrementar la *capacidad tecnológica* y articular el sistema científico y tecnológico con el aparato productivo. Para ello se plantea una *difusión amplia del conocimiento*, una *relación fluida* de la producción del conocimiento con la economía y los cambios económicos y tecnológicos. Es necesario un permanente adiestramiento de los trabajadores para su adaptación a las nuevas tecnologías, poniendo especial énfasis en las capacidades de comunicación y resolución de problemas, en las aptitudes empresariales de la mano de obra y en su capacidad para seguir aprendiendo, para responder al cambio.

e. Evaluación de los resultados educativos. Es indispensable para identificar los establecimientos que registran mayores deficiencias en su desempeño y las principales fuentes de desigualdades dentro del sistema.

f. El necesario consenso. Todo esto supone un *consenso estratégico* entre los actores de la sociedad, -no sólo entre los agentes educacionales- y un compromiso financiero de la sociedad respecto a las metas educacionales, a fin de que los resultados se vean en un mínimo de 6 a 10 años. Este consenso debe partir de la aceptación del agotamiento de la anterior estrategia y de la convicción de que hay que desarrollar las capacidades nacionales, para lo cual uno de los factores es el educativo.

La concertación tiene como objetivo combinar la intervención preferente de los docentes con la de los demás agentes representativos de la comunidad, así como con la actividad de regulación y control del estado. También es necesario fomentar las instancias de concertación entre empresas en el campo de la capacitación para

TERESA TOVAR

reconvertir la mano de obra en un contexto de rápidos cambios tecnológicos.

VI. PROBLEMAS Y RETOS

El planteamiento de la CEPAL tiene elementos progresistas e innovadores respecto del paradigma anterior. Tiene, asimismo, el mérito de plantear una ruta para el desarrollo educativo, desagregada y detallada en políticas y orientaciones concretas.

No obstante, existe un conjunto de problemas que atraviesan su enfoque. Queremos formularlos a nivel de preguntas:

a. ¿Cómo se puede hacer funcionar el paradigma de equilibrar desarrollo y democracia y/o competitividad y equidad con una realidad que, como la de América Latina, contiene un conjunto de desarraigos, brechas, disparidades e inequidades, propias de sociedades altamente heterogéneas y que plantean un serio escollo a las propuestas integradoras y universalizadoras?

b. ¿Cómo puede ser posible asegurar el éxito de un desarrollo endógeno integrador e innovador en base a la competitividad internacional en un contexto de enormes exigencias de productividad, globalización desigual de la economía internacional, brechas tecnológicas, problema de la deuda, etc.? ¿Cuál sería el perfil productivo que enfrente con éxito estos problemas?

c. ¿Cómo resultará realmente la descentralización y autonomización del quehacer educacional en condiciones de recesión y ajuste? ¿Cuál es la dimensión del rol del Estado que se requiere en estas situaciones para garantizar precisamente el objetivo formulado: la incorporación del factor educativo y de los recursos humanos como palanca del desarrollo económico? ¿Qué posibilidades se abren para la gestión y autodeterminación de los agentes educativos en este contexto?

LA CEPAL Y LA EDUCACION

d. ¿Cuál es la relación entre el planteamiento de la CEPAL y la reconceptualización de la noción de desarrollo⁸, ya no sólo como crecimiento económico sino como desarrollo a escala humana?⁹

En todo caso, cabe formularse otra pregunta: ¿Se trata de impulsar la educación y la moderna ciudadanía *para la competitividad* o se trataría, más bien, de colocar el desarrollo humano como finalidad central?

e. ¿Qué noción de racionalidad estaría en la base de los contenidos reformulados de la educación moderna y ciudadana? Además de las destrezas que se definen como necesarias para acceder a los códigos de la ciudadanía moderna, ¿qué noción de ciudadano y de democracia se encuentran en el fondo de estos planteamientos?

f. Para ver los resultados de una estrategia como la planteada, ¿cómo garantizar la fluidez de relación entre la inversión en educación y recursos humanos y su contraparte productiva? ¿Cómo generar y conseguir el consenso y participación de los agentes educativos y empresariales con una continuidad que vaya más allá de lo puntual?

Estos problemas son materia de debate hacia adelante. La formulación más clara de un nuevo paradigma educacional que sirva como referente para los próximos años resultará de la resolución adecuada de estas y otras preguntas. No obstante, los planteamientos de la CEPAL son una iniciativa en esta discusión que debe ser tomada en cuenta por todos aquellos interesados en el quehacer

⁸ Ello ha dado pie a iniciativas en el campo educativo como el planteamiento de «educación para todos» en Jomtien, que van más allá de los propios planteamientos de la CEPAL, aunque coinciden también en muchos de sus planteamientos centrales: por ejemplo, la importancia que se adjudica a la educación básica como instrumento para atender las «necesidades básicas» del aprendizaje, y la atención especial al problema de la calidad educativa.

⁹ Ver MAX NEEF, Manfred, *Desarrollo a escala humana*, Santiago, 1986.

educacional. Podemos partir al menos de dos de sus planteamientos como suscitadores de un nuevo consenso: la importancia de la educación como punto nodal del desarrollo y la necesidad de que la educación sea de calidad y acceso mayoritario.